



**INSTITUT CANADIEN D'ÉDUCATION DES
ADULTES**

**Mémoire pour les audiences sur la proposition de politique gouvernementale
de reconnaissance de l'action communautaire**

**Le milieu communautaire,
c'est plus
que du "monde de service"**

AOÛT 2000

TABLE DES MATIÈRES

REMARQUES PRÉLIMINAIRES	p. 3
ENJEUX D'UNE POLITIQUE DE RECONNAISSANCE DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE	p. 6
<i>Premier enjeu :</i>	
<i>L'acteur communautaire, une mission de service ou de transformation sociale</i>	p. 7
<i>Deuxième enjeu :</i>	
<i>Les rapports entre la société civile et l'État</i>	p. 9
<i>Troisième enjeu :</i>	
<i>La citoyenneté</i>	p. 11
PRINCIPES D'UNE POLITIQUE DE RECONNAISSANCE DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE	p. 15
<i>Premier élément de politique :</i>	
<i>Promouvoir la liberté d'action et de parole</i>	p. 17
<i>Deuxième élément de politique :</i>	
<i>Promouvoir la démocratie</i>	p. 20
<i>Troisième élément de politique :</i>	
<i>Promouvoir la justice sociale et la transformation créatrice de la société</i>	p. 24
LA PROPOSITION DE POLITIQUE GOUVERNEMENTALE DE RECONNAISSANCE DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE	p. 29
<i>La reconnaissance de l'action communautaire</i>	p. 30
<i>Le cadre de relation entre le gouvernement et le monde communautaire</i>	p. 36
<i>Les mesures de soutien gouvernemental à l'action communautaire</i>	p. 40
CONCLUSION	p. 45
LISTE DES RECOMMANDATIONS	p. 47
BIBLIOGRAPHIE	P. 50

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

On veut de plus en plus nous convaincre actuellement qu'il faut surtout s'affranchir de la dépendance en allant sur le marché de l'autofinancement. Pour moi, mener aujourd'hui la bataille pour l'accès aux subventions et leur croissance, c'est simplement continuer la lutte pour le partage de la richesse collective. Parce que je pense que la première levée de fonds, la plus massive qui soit faite au Québec, c'est notre système d'impôt et on a tout à fait le droit d'aller chercher, non pas mendier, notre part pour construire une société démocratique, à partir des intérêts et des besoins des classes populaires.

Lucie Bélanger¹

La volonté gouvernementale de faire le point sur ses relations avec le monde communautaire vient à point. Ponctuées par deux crises économiques d'envergure, les années 80 et 90 ont significativement marqué la société québécoise et les lignes de conduite de ses principaux acteurs. Dans ce contexte de turbulence économique et d'inquiétudes sociales, les gouvernements successifs ont pris des décisions qui, sous le jour d'ajustements liés à la conjoncture, ont entrepris un virage vers une restructuration de l'action gouvernementale en matière de politique sociale. Les acteurs communautaires ont été particulièrement touchés par la nouvelle stratégie gouvernementale qui, souvent à la pièce, s'est mise en place. Dans un tel contexte, il est donc à propos de mettre au clair la position du gouvernement à l'égard du milieu communautaire. Et cela à deux niveaux. Premièrement, à un niveau pragmatique, le gouvernement gagnerait à rendre publique la logique de base des relations qu'il désire avoir avec le monde communautaire. Deuxièmement, à un niveau plus global, une politique de l'action communautaire donne l'occasion au gouvernement d'actualiser ses rapports avec la société civile en précisant le champ d'action qu'il entend occuper et la contribution qu'il souhaite retenir des acteurs sociaux.

Notre désir de participer aux audiences publiques préliminaires et de contribuer à une politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire est tributaire

¹ **Bélanger, Lucie.** *Défaire la défaite*, dans *Colloque L'éducation populaire, ça change le monde !*, ICÉA, 1990, p.23-24

d'une valeur et d'une importance sociales que nous accordons à l'action communautaire depuis la création de L'Institut, il y a de cela plus de cinquante ans. Notre contribution s'appuiera autant sur la mémoire collective de l'ICÉA en regard du projet porté par l'action communautaire que sur ses préoccupations actuelles. En outre, la conjoncture des dernières années nous laisse perplexe quant aux lignes de force traversant actuellement la société québécoise et, plus spécifiquement, l'attitude des gouvernements à l'égard du système de politique sociale construit de conviction et de labeur dans le sillage des grandes réformes de la Révolution Tranquille. Enfin, nous sommes aussi sensibles aux débats en cours au sein de la société civile et le milieu communautaire exprimant une volonté renouvelée de prise en main du devenir de la société et de confiance réaffirmée dans l'importance de l'État en regard de ses responsabilités en matière d'égalité des chances, de développement écologique et social durable et de création de conditions de lutte à l'exclusion dans le but de rendre effective une participation sociale fondée sur le respect et la valorisation du potentiel d'action des citoyens et des collectivités.

Ces grandes préoccupations poseront la toile de fond de notre propos. Sans chercher à mettre à jour tous les détails sous-entendus par ces questionnements, nous nous en tiendrons à soulever des enjeux plus structurants et des principes de politique autour desquels devrait pivoter la reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire.

L'objectif d'une politique de reconnaissance de l'action communautaire

Une idée centrale traversera notre vision de l'action communautaire, à savoir que celle-ci constitue l'un des moyens les mieux adaptés pour réaliser le potentiel de citoyenneté de la population québécoise. Dans cette optique, une politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire devra rechercher à dynamiser ce potentiel de citoyenneté dans une perspective de confiance dans les personnes et les populations et, conséquemment, reconnaître le milieu communautaire à titre de mouvement positif et transformateur d'affirmation des personnes et des collectivités.

ICÉA. *Le milieu communautaire, c'est plus que du "monde de service"*, Consultation sur le projet de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, Août 2000.

Le présent mémoire comportera trois sections. Une première exposera quelques-uns des enjeux les plus importants confrontant selon nous l'action communautaire. Une seconde section traitera plus spécifiquement des éléments devant, à nos yeux, se retrouver à la base d'une politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire. Enfin, une dernière partie évaluera la proposition de politique à l'aune de nos préoccupations.

ENJEUX D'UNE POLITIQUE DE RECONNAISSANCE DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Il n'est pas de notre propos dans cette section de faire preuve d'exhaustivité en listant l'ensemble des enjeux confrontant l'action communautaire. Nous souhaitons toutefois contribuer aux réflexions sur certains enjeux en identifiant les défis généraux dont la prise en compte orientera d'une manière plus structurante l'évolution de l'ensemble du champ de l'action communautaire pour les années à venir. C'est ainsi dans l'optique des stratégies d'ensemble que nous souhaitons aborder cette question des enjeux, pensant que cette politique, de toute manière, se caractérise principalement par la vision stratégique qui encadrera ultérieurement l'action gouvernementale.

Notre évaluation de la situation actuelle de l'action communautaire nous amène à identifier trois enjeux majeurs situés chacun à des degrés divers de l'action communautaire. Ainsi, par l'entremise de la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, le gouvernement aura à

- 1) Clarifier s'il entend mobiliser le monde communautaire sur la base des services pouvant être livrés par celui-ci ou bien s'il souhaite cibler en premier lieu la capacité d'exercice d'une participation des personnes au débat public et au développement de la société**
- 2) Formuler le rôle qu'il accorde à la société civile, particulièrement en regard des responsabilités sociales du gouvernement.**
- 3) Exprimer l'idée qu'il se fait d'une citoyenneté active.**

Pour nous, ces enjeux traduisent l'idée que nous nous faisons du développement de la société civile québécoise et de nos attentes à l'égard du rôle du gouvernement en ce qui a trait à la vitalité de la démocratie et du dynamisme de la citoyenneté. **En dernière analyse, il nous semble qu'une politique gouvernementale de reconnaissance de**

l'action communautaire pourrait être d'envergure et viser, avec courage et confiance, à soutenir les ressources citoyennes agissant au sein du monde communautaire.

Premier enjeu : l'acteur communautaire, une mission de service ou de transformation sociale

Un premier enjeu découle directement de notre analyse de l'évolution de l'action communautaire. Nous estimons que les ondes de choc des deux crises économiques des années 80 et 90 ont exercé une pression considérable sur l'orientation prise par le monde communautaire. Il nous semble que ces deux crises économiques ont provoqué une situation où les intervenants communautaires ont, d'une certaine manière, restreint leur champ d'action pour palier aux urgences plus criantes frappant les populations fragilisées. Conséquemment, le projet d'action et de transformation sociale à la base même de l'action communautaire n'a pu se développer pleinement dans un contexte qui ne permettait pas de créer les conditions propices à l'essor de celui-ci. Dans la mesure où les facteurs ayant déterminé la dynamique des deux dernières décennies étaient d'ordre conjoncturel, c'est-à-dire déterminés par des situations de crises économiques, il est donc à propos de profiter de ce projet de politique de reconnaissance de l'action communautaire pour questionner les forces de développement à l'œuvre depuis la sortie de la dernière crise économique et, peut-être, de remettre les pendules à l'heure en regard de la portée de la contribution de l'action communautaire à la société québécoise.

À ce sujet, une question stratégique évidente se pose : **le gouvernement doit-il mobiliser les acteurs communautaires dans le même esprit d'insertion économique qui prévaut depuis les réorientations survenues dans la foulée des crises économiques ou doit-il ouvrir un débat sur l'éventail des contributions possibles du monde communautaire en accordant une attention particulière à l'objectif d'action citoyenne et de justice sociale qui lui donna son impulsion originelle au tournant des années 70?**

Peu importe la situation actuelle de l'action communautaire découlant des ajustements liés au contexte des deux crises économiques des dernières décennies, il n'est pas dit que cette situation doivent perdurer. Si l'expression libre du milieu communautaire a pris à sa charge de répondre aux urgences économiques et sociales provoquées par les deux crises économiques, elle peut tout aussi bien souhaiter profiter du contexte de croissance en cours pour répondre à un éventail plus large d'objectifs. Incidemment, le gouvernement ne peut tout bonnement prendre acte d'une situation résultant d'une conjoncture particulière pour arguer que l'action communautaire se résume à celle-ci.

Dans sa conception du rôle qu'il reconnaîtra à l'action communautaire, le gouvernement aura à prendre en compte la nature conjoncturelle des facteurs ayant influencé l'évolution du monde communautaire lors des crises économiques des dernières décennies et garder bien à l'esprit toute l'envergure de la portée possible de l'action communautaire. À cette fin, il faudra considérer les préoccupations citoyennes du monde communautaire à la source des initiatives de prise en main élaborées par celui-ci et qui, en dernière analyse, en constituent le moteur et la raison d'être. Le champ de la citoyenneté couvert par les objectifs communautaires est en mesure de constituer un levier d'action pertinent pour des objectifs sociaux aux horizons plus larges que ceux relevant de la stricte insertion économique. Et, à cet effet, il offre une réponse structurée au malaise ambiant touchant à l'emprise citoyenne des gens et des collectivités sur les orientations guidant le développement de la société québécoise.

Il est indéniable pour nous que le temps est venu de clore une longue parenthèse dans l'évolution de l'action communautaire, parenthèse qui a vu cette dernière, plus ou moins formellement, prise à partie dans une stratégie gouvernementale de resserrement du filet de protection sociale, stratégie organisée à partir de mesures d'insertion économique. Dans cet esprit, la future politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire devra mettre carte sur table et formuler sans ambiguïté la ligne directrice de sa stratégie. Pour ce faire, elle devra préciser si elle entend consolider les développements des dernières années et continuer, dans les années, à venir à interpeller le monde communautaire en tant que fournisseur de services d'insertion économique ou si

elle révisera les tendances en cours pour donner un coup de barre au profit d'une contribution plus diversifiée des acteurs communautaires.

RECOMMANDATION # 1

Que la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire prenne en compte, valorise et soutienne, dans les faits, l'ensemble de la contribution du milieu communautaire. Pour ce faire, que la politique reconnaisse l'action communautaire à titre d'agent de transformation sociale et non pas strictement comme acteur de services notamment d'insertion économique.

Deuxième enjeu : les rapports entre la société civile et l'État

Un deuxième enjeu plus général, mais tout autant crucial, ressort de notre évaluation de la situation présente de l'action communautaire. Nous estimons que le gouvernement a progressivement mis en œuvre, ces dernières années, une stratégie de révision du filet de protection sociale qui a intégré le monde communautaire dans une logique d'insertion économique des personnes vivant l'exclusion. Partant d'abord d'un contexte de gestion de crise économique, le gouvernement, en toute apparence, a recouru aux mêmes tactiques dans un contexte désormais différent. En effet le contexte actuel est celui du passage, au Québec, d'un ordre économique à un autre, à savoir une nouvelle économie basée sur l'information et le savoir. Ce faisant, l'action gouvernementale a pris appui sur des éléments de conception du rôle de l'État préconisant un transfert progressif, à des acteurs privés, des secteurs d'activités jusqu'à ce jour sous sa responsabilité.

Dans le cas particulier de l'action communautaire, on peut donc voir poindre une situation qui, poursuivant dans la voie tracée depuis deux décennies, verrait le gouvernement réduire son action en matière de protection sociale pour poursuivre une stratégie confiant au monde communautaire des responsabilités de plus en plus grandes en matière d'insertion économique. Il nous apparaît donc qu'**une politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire ne peut éviter de positionner le gouvernement en regard des rapports qu'il envisage entretenir avec la**

société civile, en l'occurrence les acteurs du monde communautaire, en matière de protection sociale.

En fait, la future politique ne peut faire l'économie d'afficher une cohérence à ce sujet, car, à nos yeux, ce qui ressort clairement et avec de plus en plus de vivacité ces dernières années, c'est précisément cette mise à l'ordre du jour de la société civile. Sous le couvert de plusieurs courants d'idée touchant autant à la « *révision du rôle de l'État* » qu'à la critique de plus en plus publique et mobilisée contre « *l'érosion du pouvoir citoyen* » dans un contexte d'économie globalisée et déréglementée, un même questionnement interpelle la société civile selon des stratégies diverses et, souvent, antagonistes : **le rôle de cette société civile, plus particulièrement en regard de ses relations avec l'État.**

Pour certains, il s'agit de la répétition de signes d'une déresponsabilisation de l'État face à la persistance des phénomènes d'exclusion sociale et économique. Pour d'autres, ces questions trouvent leur légitimité dans une supposée nonchalance de la société civile qui se tournerait trop facilement vers l'État pour régler ces mêmes problèmes d'exclusion. De part et d'autre, nous faisons face à des convictions profondes focalisant sur un équilibre à retrouver entre la société civile et l'État. Acteur à part entière de cette société civile, le mouvement communautaire se trouve plus souvent qu'autrement au centre de ces débats, porteuse ou cible des questions. Ainsi, une politique de reconnaissance de l'action communautaire ne peut éviter de faire écho au débat en cours sur les responsabilités respectives de la société civile et de l'État en matière de politiques sociales et de lutte à l'exclusion. En fait, sa raison d'être devrait découler de la volonté de l'État de clarifier sa vision de ces enjeux par la formulation d'une stratégie à la logique claire et cohérente.

Dans ce contexte, la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire sera un point de passage vers les équilibres futurs qui répondront aux préoccupations ambiantes en matière de relation entre la société civile et l'État **En stipulant ses attentes à l'égard du monde communautaire, le gouvernement devrait préciser davantage le cadre des responsabilités qu'il reconnaît à la société civile et la**

vision qu'il soutient de ses propres responsabilités. Dans cette optique, la politique offrira sa réponse aux problèmes soulevés par les uns et les autres.

L'enjeu n'est pas banal, car si le gouvernement reconnaît l'action communautaire pour sa capacité à le soutenir dans l'exercice de ses responsabilités, il assignera à la société civile *un rôle de suppléance*. Par ailleurs, si le gouvernement opte plutôt du côté d'une reconnaissance soutenant l'expression diversifiée de l'action communautaire, il permettra des possibilités d'action bien différentes pour la société civile en lui reconnaissant *un rôle d'initiative*.

RECOMMANDATION # 2

Que par l'entremise de la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action gouvernementale, le gouvernement reconnaisse la pleine participation du milieu communautaire à la société civile et, à cet effet, qu'il mette en œuvre une stratégie de développement continu du rôle du monde communautaire au sein de cette société civile dans une perspective de réelle reconnaissance, de promotion et de soutien d'une responsabilité d'initiative de la société civile et non pas dans une optique de suppléance à des responsabilités gouvernementales.

Troisième enjeu : la citoyenneté

Un troisième enjeu conjugue, d'une certaine manière, les deux précédents pour ouvrir le cadre de la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire à des considérations plus fondamentales relevant de l'incidence éventuelle de celle-ci sur la dynamique démocratique. Nous avons soulevé, dans un premier temps, l'importance que cette politique gouvernementale clarifie l'angle stratégique à partir duquel le gouvernement structurera sa conception de l'action communautaire : une contribution principalement de services d'insertion économique ou bien un cadre plus large envisageant la diversité de la contribution possible du monde communautaire. Nous avons également posé de nouveau cette question dans une optique plus globale en soulevant que la politique de reconnaissance de l'action communautaire ne pourra faire

autrement que d'explicitier la vision gouvernementale à l'égard des rôles respectifs de la société civile et de l'État. Ces deux préoccupations nous amènent à vouloir cerner davantage la conception gouvernementale relativement au développement de la citoyenneté québécoise. En effet, **du moment où le gouvernement précise sa vision de l'action communautaire et propose conséquemment sa conception des responsabilités de la société civile, il en arrive nécessairement à délimiter ce qui constitue à ses yeux l'un des champs d'exercice de la citoyenneté.** Dans cet esprit, une politique de reconnaissance de l'action communautaire demande que le gouvernement statue sur l'un des véhicules de l'expression citoyenne des québécoise et des québécois, soit l'action communautaire.

Après deux décennies, au cours desquelles le Québec s'est préoccupé à passer à travers deux crises économiques, de plus en plus de voix s'inquiètent de l'état de la participation citoyenne réelle d'un grand nombre de personnes se retrouvant dans des situations économiques et sociales les marginalisant. Droit fondamental et inaliénable pour tout individu, plusieurs, dont l'ICÉA², se demandent si les conditions d'exercice d'une citoyenneté active n'apparaissent pas de plus en plus virtuelles. En ce qui regarde l'action communautaire, elle constitue dans son incarnation moderne l'un des forums d'expression citoyenne les plus dynamiques et, pour une large part, orientés à l'intention des personnes vivant des situations d'exclusion diverses. Or des tensions sont apparues (touchant à l'autonomie et à un apparent statut de sous-contractant) et se sont intensifiées entre le projet d'action citoyenne ayant motivé la modernisation de l'action communautaire et porté depuis lors par cette dernière et les pressions exercées par des gouvernements concentrés sur la sortie de situations de crises économiques.

En effet, sous le coup d'une limitation du potentiel d'action citoyenne du milieu communautaire au bénéfice d'activités plus restreintes de services d'insertion économique aux personnes démunies, les conditions même de développement de la

² Voir à cet effet le Colloque *Droit de cité* organisé par l'ICÉA et plusieurs autres organismes à l'automne 1994 dans le but de faire le point sur le constat d'une crise de la citoyenneté. *Droit de cité : Repenser la citoyenneté pour vivre la démocratie*. Revue Options-CEQ, avril 1994.

citoyenneté se sont trouvées appauvries. À terme, nous constatons que les préoccupations de réalisation du potentiel de citoyenneté de l'action communautaire se trouvent mises en péril au profit d'un objectif à court terme d'insertion en emploi. Bien que ce dernier soit tout à fait légitime, il ne faudrait toutefois élargir à la grandeur du champ communautaire la portée d'une stratégie d'ordre économique liée à l'emploi.

Le positionnement gouvernemental à l'égard de ce troisième enjeu délimitera plus que tout autre le cadre stratégique réel de la future politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire. En effet, des considérations exposées jusqu'à maintenant, deux grandes options se dégagent en regard des objectifs fondamentaux de la politique. Ou bien cette dernière optera pour consolider la situation actuelle en visant à optimiser la capacité du milieu communautaire à répondre à des considérations d'ordre économique plus ou moins arrimées aux préoccupations gouvernementales ou bien la future politique cherchera à soutenir la capacité de l'action communautaire à favoriser l'exercice de la citoyenneté. En opérant sur des niveaux différents, ces deux perspectives ne peuvent faire autrement que de susciter des stratégies de différente nature. Dans un cas, la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire prendra place dans une stratégie économique d'insertion en emploi. Dans l'autre cas, cette politique sera un élément central d'une stratégie de développement de la citoyenneté s'appuyant sur la société civile. Deux cadres bien différents ouvrant des voies d'action n'offrant pas un même projet à l'action communautaire. Dans le fond, c'est véritablement ce choix de base qui colorera l'évolution future des liens entre l'État et cette partie de la société civile constituée par le monde communautaire.

RECOMMANDATION #3

Que la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire reconnaisse l'action communautaire à titre de véhicule d'expression de la citoyenneté et, conséquemment, qu'elle intègre l'action communautaire dans une stratégie plus globale de développement de la citoyenneté.

ICÉA. *Le milieu communautaire, c'est plus que du "monde de service"*, Consultation sur le projet de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, Août 2000.

En conclusion de cette première partie, une idée de base résume notre propos. Dans le contexte actuel, une politique de reconnaissance de l'action communautaire se retrouve inévitablement confrontée à un choix éminemment structurant pour l'avenir de l'action communautaire. Intégrera-t-elle, d'une part, le monde communautaire dans une stratégie économique de réorganisation du filet de sécurité social ou bien, d'autre part, l'abordera-t-elle dans l'optique d'une stratégie de citoyenneté valorisant l'action de la société civile? Ces deux options, à l'évidence, ne débouchent pas sur un même avenir.

Selon nous, une politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire contribuerait grandement à la société québécoise si elle mobilisait le milieu communautaire dans le cadre d'une stratégie de développement de la citoyenneté comptant sur ce véhicule d'expression citoyenne qu'est l'action communautaire pour mieux soutenir l'initiative de la société civile en matière de développement et de transformation sociale.

PRINCIPES D'UNE POLITIQUE GOUVERNEMENTALE DE RECONNAISSANCE DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Remarques introductives

Nous abordons ici la question plus particulière d'une politique de reconnaissance de l'action communautaire en exposant les éléments les plus centraux qui devraient, à notre avis, structurer l'ensemble de cette dernière. En conclusion, nous explicitons la manière dont cette vision générale d'une politique de reconnaissance de l'action communautaire apporte une réponse aux enjeux exposés dans la première section et, en fin de compte, nous suggérons une stratégie globale pour baliser une véritable politique de reconnaissance de l'action communautaire.

Au cours de la dernière décennie, l'ICÉA a, à maintes occasions, exprimé sa conception de l'action communautaire³. Que ce soit dans le cadre plus spécifique d'interventions traitant de l'action communautaire ou bien à l'occasion de l'élaboration du rôle devant être joué par celle-ci dans la perspective d'un projet de société à mettre en œuvre, nous avons jugé qu'essentiellement trois idées caractérisaient, lorsque prises comme un tout, l'apport précieux de l'action communautaire et constituaient, en dernière analyse, sa mission propre au sein de la société québécoise. Nous croyons qu'une reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire devra inclure ces trois caractéristiques. D'un côté, l'action communautaire se veut, d'abord et avant tout, **un lieu d'expression de la liberté d'action et de parole** des individus se regroupant selon des formes d'organisation diverses. La préservation et la promotion de cette dimension de l'action communautaire devra être un élément fondamental de la reconnaissance gouvernementale du monde communautaire et des formes de soutien qui en découleront.

D'un autre côté, il est indéniable que l'action communautaire constitue **un important foyer de démocratie** sous deux aspects bien précis. D'une part, les structures d'action qu'elle développe valorisent une organisation interne démocratisée, non pas à titre de

moyen mais bien en tant que véritable culture d'organisation et d'apprentissage de la démocratie. D'autre part, en offrant des tribunes indépendantes pour les individus, l'action communautaire fait figure d'acteur de premier plan de la vie démocratique québécoise et d'interlocuteur responsable. La politique de reconnaissance de l'action communautaire ferait une contribution importante à la démocratie québécoise si elle décidait de cibler directement ce potentiel démocratique du monde communautaire.

Enfin, cette expression démocratique de la liberté d'action et de parole des individus trouve tout son sens au sein de l'action communautaire dans **sa mission première d'ouverture à la justice sociale et à la transformation créatrice de la société**. Sous cet angle, l'action communautaire expose son projet de base et la raison d'être de cette liberté démocratique d'action et de parole qu'elle privilégie et revendique. En créant les conditions d'une préoccupation pour la justice sociale et la transformation créatrice de la société, le milieu communautaire donne un coup de sonde profond mettant à jour les aspirations des personnes et des collectivités. Dans cette optique, l'action communautaire ouvre un horizon de prise en main autonome et responsable du devenir des personnes et des collectivités par ces dernières en leur offrant un support organisationnel d'échange, de mobilisation et d'expression publique uniques. S'il est un élément que la future politique gouvernementale de l'action communautaire doit cibler, c'est bien cette dimension de justice sociale et de transformations créatrices de l'action communautaire. Là, le gouvernement trouvera un levier précieux de développement solidaire et démocratique du Québec.

Trois éléments de politique pour une reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire

Premier élément de politique : Promouvoir la liberté d'action et de parole;

Deuxième élément de politique : Promouvoir la démocratie;

Troisième élément de politique : Promouvoir la justice sociale et la transformation créatrice de la société.

³ Voir à cette fin les documents listés dans la bibliographie.

Premier élément de politique : Promouvoir la liberté d'action et de parole

Sous plusieurs aspects, la promotion de la liberté d'action et de parole de l'action communautaire constitue l'élément dynamique à la source de la contribution sociale de l'action communautaire. En faire un objectif d'une politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire traduira une volonté de reconnaître toute la richesse de ce que l'action communautaire peut apporter au développement du Québec. En aménageant des lieux d'expression, des milieux d'apprentissage et des communautés de conscience et d'idées, l'action communautaire compte sur sa pleine liberté d'action et de parole pour créer les conditions de prise de conscience et d'expression des personnes et des collectivités. Pour ce faire, elle trouve son application dans la capacité effective des organismes à élaborer une compréhension qui leur est propre de leur environnement, de décider librement des enjeux à prendre en charge, des orientations à poursuivre, des moyens d'action à entreprendre et des structures organisationnelles à mettre en place pour favoriser la participation de leurs membres.

Cette liberté des organismes, s'appuyant sur des principes philosophiques, constitue aussi une exigence organisationnelle qui trouve sa justification dans la réalité de la contribution sociale apportée par l'action communautaire. Sous cet aspect, **la promotion de la liberté d'action et de parole se manifeste par la création de lieux d'expression autonome des réalités vécues.** En effet, la pulsion à l'origine même de la création de l'action communautaire et de chacun des organismes qui en est issu prend racine dans l'expérience des réalités les plus spécifiques des personnes et des collectivités. Dans cette optique, l'espace ouvert par l'action communautaire colle de près aux perceptions et aux besoins de ces dernières. Ainsi, par la création d'une culture d'expression et d'action organisée libérée le plus possible des entraves qui en restreignent la manifestation, l'action communautaire permet l'éclosion au grand jour des réalités vécues. Ce faisant, elle favorise « l'approfondissement d'un certain nombre de questions »⁴ jugées prioritaires en rendant possible « la mise en lumière des nouvelles problématiques

sociales et des nouveaux enjeux sociaux »⁵ confrontant les personnes et les collectivités. Par l'expérience de cette culture de la liberté d'action et de parole, le milieu communautaire cherche à faire en sorte que les personnes manifestent « plus clairement leurs aspirations et leurs choix de société »⁶ en aménageant un lieu et une dynamique d'échange et de prise de conscience pour les populations. À cette fin, promouvoir cette liberté d'action et de parole devient une manière d'assurer que la diversité des perceptions participent au débat et à la délibération publique.

En outre, l'action communautaire doit compter sur sa pleine liberté d'action et d'apprentissage pour être en mesure d'exercer sa mission de milieu d'apprentissage.

Le développement de la capacité d'expression de l'action communautaire est intimement lié à tout un pan d'activités relevant de l'apprentissage par les personnes et les collectivités des moyens menant à une prise de conscience des réalités vécues par celles-ci. Ainsi par

« l'initiation à l'analyse des situations, à l'enquête, à la détermination d'objectifs, à l'élaboration d'outils d'organisation et d'action, à l'expression, la confrontation et à la conciliation des points de vue, à la prise de décision, aux outils de gestion et d'évaluation, etc »⁷

l'action communautaire met en pratique une volonté d'outiller les personnes et les collectivités pour que ces dernières parviennent à exprimer les réalités qu'elles vivent selon leur propre compréhension et leur propre analyse. Ce volet de l'action communautaire met en lumière un élément pivot de celle-ci, à savoir, mettre en place les moyens pour que les personnes puissent « manifester plus clairement leurs aspirations et leurs choix de société »⁸.

⁴ Vallée, Bernard. *L'éducation populaire au Québec*, ICÉA, 1991, p.3

⁵ Proulx, Jacques. *Pour un Québec solidaire : démocratiser l'éducation et la société*, ICÉA, 1990, p.28.

⁶ Vallée, Bernard. *L'éducation populaire au Québec*, op.cit., p.8

⁷ Idem

⁸ Idem

En plus d'être un lieu d'expression et un milieu d'apprentissage de la liberté d'action et de parole, l'action communautaire justifie l'exercice de celle-ci du fait **qu'elle permet d'instituer des communautés de conscience et d'idée** essentielles pour la vitalité du débat public québécois. De par sa proximité des personnes et des collectivités, l'action communautaire est en mesure d'exprimer directement un état de fait. Que l'on parle de la réalisation progressive d'un problème vécu par les personnes et les collectivités et de la volonté de résoudre celui-ci ou bien que l'on pense à des projets de société ou de collectivité à réaliser, l'action communautaire met à jour une prise de conscience et un engagement se conjuguant pour créer une vision propre aux gens et aux collectivités qui dynamisent sur une base autonome leur développement. De plus, en sondant les réalités des personnes et des collectivités, elle ouvre la voie à un diagnostic et prépare l'élaboration d'une « réponse adaptée à la diversité des besoins, des cheminements et des lieux d'implication des adultes »⁹.

Selon nous par l'entremise d'une politique de reconnaissance de l'action communautaire, le gouvernement doit, au minimum, contribuer à créer les conditions rendant possible l'exercice effectif de la liberté de parole et d'action des organismes communautaires. Au mieux, une telle politique manifesterait la volonté gouvernementale de s'attaquer vigoureusement et avec conviction à rendre possible et à maximiser cette liberté d'action et de parole en reconnaissant la contribution de l'action communautaire à créer des lieux d'expression, des milieux d'apprentissage et des communautés de conscience et d'idée garants de la qualité et de la représentativité du débat public québécois.

RECOMMANDATION # 4

Que la promotion de la liberté d'action et de parole du milieu communautaire soit un élément central de la reconnaissance gouvernementale de ce dernier et, à cet effet, que le gouvernement, dans une perspective d'enrichissement du débat public québécois, soutienne la création par l'action communautaire de lieux d'expression, de milieux d'apprentissage ainsi que de communautés de conscience et d'idées .

⁹ Vallée, Bernard. *L'éducation populaire, un atout pour le développement social et économique*, ICÉA, 1992, p.7

Deuxième élément de politique: Promouvoir la démocratie

Au cours de la décennie 60, l'émergence et l'essor du milieu communautaire a été l'une des manifestations les plus flagrantes du renouvellement de la démocratie au Québec. Issue d'une volonté d'échange et de conscientisation partagée, ainsi que de prise en main autonome et de participation responsable des personnes et des collectivités, l'action communautaire a considérablement enrichi le fonctionnement de la démocratie.. De nos jours, elle constitue toujours un acteur social de premier plan et un atout précieux pour la vitalité démocratique du Québec. À ce titre, elle doit nécessairement figurer en tête de liste des moyens mis en oeuvre pour assurer le progrès continu de celle-ci.

Ainsi, le gouvernement québécois devrait prendre de front ce défi et rechercher à mobiliser le monde communautaire au profit d'un objectif stratégique plus large de dynamisation de la démocratie. Dans cet esprit, la future politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire offre une occasion de convier le milieu communautaire à inaugurer une nouvelle phase dans le développement et la pérennité de la démocratie québécoise. Hors de tout doute, le monde communautaire constitue «un lieu fondamental pour la construction d'une société démocratique»¹⁰.

L'expertise acquise dans ce domaine par le milieu communautaire au cours des quarante premières années de son histoire offre incontestablement un point d'appui dynamique à une éventuelle stratégie de démocratisation. **Porteur d'un engagement inconditionnel à l'égard des valeurs démocratiques, le milieu communautaire s'est identifié à un projet de démocratisation continue de la société québécoise dans l'espoir que puisse s'établir définitivement une véritable culture démocratique valorisant au plus haut point la responsabilisation, l'engagement, le respect et, à terme, la citoyenneté.** Sur

¹⁰ Bélanger, Lucie. *Défaire la défaite*, dans *Colloque l'éducation populaire, ça change le monde !*, ICÉA, 1990, p.23.

cette base, la reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire devrait tirer profit des forces du milieu communautaire.

Premièrement, en reconnaissant **son engagement inconditionnel envers l'exercice démocratique** auprès des personnes laissées pour compte. L'exigence démocratique à la source de l'action communautaire ouvre une voie de participation à l'intention des populations n'ayant pas "voix au chapitre". Cette volonté de démocratie institue une dynamique essentielle au bon déroulement de la vie en société. Par la conviction qui la porte, elle exerce une pression constante à la faveur d'une inclusion de toutes les couches de la population aux décisions influençant le cours des collectivités et de la société dans son ensemble. La reconnaissance de cet engagement à l'égard des valeurs démocratiques peut devenir une base pour dynamiser davantage la démocratie.

Deuxièmement, cette reconnaissance gouvernementale de la contribution de l'action communautaire devra prendre toute la mesure du **projet démocratique** défendu par cette dernière. Au-delà de son engagement, le milieu communautaire est porteur d'un véritable projet démocratique qui, par l'apprentissage et l'exercice de la démocratie, cherche à concrétiser une prise de conscience par les populations marginalisées de leur plein droit à se faire entendre. D'une part, en mariant l'apprentissage et la mise en pratique de la démocratie au sein des organisations le composant, le monde communautaire invite les populations vivant l'exclusion «à travailler ensemble, à construire ensemble, à critiquer ensemble, à grandir ensemble»¹¹. À cette fin, le projet démocratique communautaire met en oeuvre les conditions d'un apprentissage réussi en visant "l'appropriation de valeurs fondamentales de la vie démocratique"¹², tout comme par le biais des "apprentissages multiples" survenant tout au cours de "la vie associative et l'action communautaire"¹³. L'engagement démocratique de l'action communautaire passe par l'initiation «à l'analyse des situations, à l'enquête, à la détermination d'objectifs, à l'élaboration d'outils d'organisation et d'action, à l'expression, la confrontation et à la conciliation des points de

¹¹ Bélanger, Lucie. *Op. cit.*, p.23

¹² ICÉA. *Changer le monde au quotidien, dans Colloque L'éducation populaire ça change le monde !* ICÉA, 1990, p.19

vue, à la prise de décision, aux outils de gestion et d'évaluation, etc», bref, il «permet de vivre une démocratie directe qui stimule la participation active de la population»¹⁴.

D'autre part, ce projet démocratique de l'action communautaire ne se limite pas seulement au fonctionnement interne des organisations y adhérant. Sous un autre aspect, il vise à fournir un forum d'expression publique pour ceux et celles contraints trop souvent au silence. En fournissant à ces derniers les outils et les moyens d'une prise de parole publique en confiance, le monde communautaire définit son projet démocratique comme un instrument politique pour les populations vivant l'exclusion. De cette façon, celles-ci

«sont plus à même de développer leurs responsabilités civiques, de manifester plus clairement leurs aspirations et leurs choix de société et de s'impliquer avec compétence dans les instances démocratiques des institutions publiques et politiques»¹⁵.

En visant à redonner l'espoir de l'action politique, le projet démocratique des milieux communautaires trace une ligne de force faisant rempart à l'exclusion. Il double ainsi son engagement de moyens concrets d'apprentissage et d'action.

Troisièmement, l'apport de l'action communautaire à la vie démocratique trouve son accomplissement ultime dans l'objectif plus global de création d'**une culture démocratique à l'échelle du Québec**. Son engagement ferme à l'égard des valeurs démocratiques ne s'achève pas dans cette lutte à l'exclusion motivant son projet d'apprentissage et d'exercice de la démocratie pour les personnes marginalisées. À terme, ce premier objectif de responsabilisation et d'autonomie doit trouver écho dans un respect pour l'ensemble des citoyennes et des citoyens de la part des pouvoirs publics et de tous ceux et celles en situation de pouvoir économique, social ou culturel. Sous ce jour, l'action communautaire traduit une volonté de "promotion collective des milieux populaires"¹⁶

¹³ Vallée, Benard. *L'éducation populaire, un atout ...*, op. cit. , p.7

¹⁴ Vallée, Bernard. *L'éducation populaire au Québec*, op. cit. p.8

¹⁵ Idem.

¹⁶ Vallée, Bernard. *L'éducation populaire, un atout ...*, op. cit. p.7

Cette double condition de responsabilisation et de respect donne tout son sens démocratique à la reconnaissance, par le gouvernement, de l'action communautaire. D'une part, il est essentiel que le gouvernement fournisse «aux citoyennes et aux citoyens les conditions leur permettant d'exercer leur droit de s'intégrer à la société et d'assumer leurs responsabilités, dont celle de participer aux affaires de la cité»¹⁷. En supportant le développement de la vie communautaire et associative, le gouvernement favorise une participation plus active des personnes marginalisées. Mais pour tirer tous les bénéfices démocratiques d'un tel support, **le gouvernement devrait situer sa reconnaissance dans une stratégie de renforcement de la culture démocratique au Québec, comptant, pour ce faire, sur le respect des points de vue et l'égalité des chances d'expression publique.** De cette manière, l'engagement et le projet démocratique du monde communautaire constitueront un levier irremplaçable. Pour ce faire, le gouvernement aura à intégrer sa reconnaissance de l'action communautaire dans un cadre plus large de mise en place d'un climat d'ouverture à la participation de tous les québécoise et les québécois à la vie démocratique.

RECOMMANDATION # 5

Que la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire reconnaisse et fasse la promotion de la contribution du monde communautaire à la démocratie québécoise et, pour ce faire, qu'elle fasse la promotion et soutienne

- 1) L'engagement du monde communautaire à l'égard des valeurs démocratiques;**
- 2) Le projet communautaire d'apprentissage de la démocratie et de participation à celle-ci;**
- 3) L'objectif du milieu communautaire de développement continu d'une culture démocratique à la grandeur du Québec.**

Troisième élément de politique: Promouvoir la justice sociale et la transformation créatrice de la société

En portant uniquement sur les deux éléments de politique d'une promotion de la liberté de parole et d'action ainsi que de la contribution à la démocratie québécoise, une reconnaissance gouvernementale du milieu communautaire ne ciblerait pas encore l'ensemble des caractéristiques de l'action communautaire.. En cherchant uniquement à stimuler l'expression publique des populations et le potentiel démocratique de la société civile québécoise, le gouvernement laisserait toujours en plan l'apport central de l'action communautaire à la dynamique politique et sociale. En effet, bien que l'aménagement de lieux d'expression et de foyers de démocratie pour les populations marginalisées constituent une part considérable des activités soutenues par le monde communautaire, sa finalité ultime relève d'**une mission de justice sociale réalisée progressivement par une transformation créatrice de la société.** Fondamentalement, la reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire sera à la hauteur si elle pointe vers cet horizon de justice et compte sur les ressources transformatrices du milieu communautaire pour engager le Québec dans l'atteinte de cet objectif de société.

Beaucoup plus qu'un simple projet défendu par l'action communautaire, **cette recherche de justice sociale constitue sa raison d'être.** À cette fin, les forces qu'elle soulève s'enracineront toujours dans

«la conviction profonde que ces femmes, ces jeunes, ces hommes, ces personnes âgées, ces personnes handicapées, ces personnes immigrantes, etc, ont le potentiel nécessaire pour comprendre, analyser leur vécu, élaborer des alternatives

¹⁷ ICÉA. *Pour un projet social incluant l'ensemble des citoyennes et des citoyens du Québec*, ICÉA, 1995, p.7

susceptibles de faire émerger des espaces de vie où les droits humains fondamentaux ont priorité»¹⁸

En conséquence, les initiatives auxquelles ces forces donneront lieu canaliseront inévitablement une pression de changement sur les facteurs à la source des situations d'injustice. Ainsi, cette confiance dans les personnes et cette tension transformatrice instituent les deux pôles dynamiques de base de l'action communautaire. L'expression de ces derniers poursuivra inlassablement une mobilisation des énergies, des compétences et des ressources propres aux communautés dans un but incontournable de justice sociale.

La concrétisation de cette raison d'être de l'action communautaire se traduit principalement par **l'exigence d'une éthique de lutte à l'exclusion**. Nécessairement, l'avancement continue vers une plus grande justice sociale force à faire tomber l'une après l'autre les barrières confinant à la marginalité des personnes ou des collectivités. D'une certaine manière, l'existence et le développement de l'action communautaire représentent cette éthique en rendant possible l'expression publique et la participation démocratique des personnes vivant l'exclusion.

Cependant, pour que cette éthique de lutte à l'exclusion réponde au défi de la justice sociale, elle doit, non seulement montrer l'exemple, mais instaurer une vigilance soutenue et sonner l'alarme devant les situations d'exclusion. De cette façon, elle fera une réalité de «l'urgence de trouver des réponses à des problématiques sociales de plus en plus graves» et permettra de faire entendre aux pouvoirs publics et à l'ensemble de la population des priorités sociales touchant les personnes marginalisées. Par cette lutte à l'exclusion au cœur de sa mission de justice sociale, l'action communautaire devient un enjeu de prise de conscience et de progrès social. Elle marque aussi un espoir pour les personnes exclues.

Enfin, par sa mission de justice sociale, l'action communautaire se veut être beaucoup plus qu'une opposition à l'exclusion en aspirant devenir **un mouvement positif et transformateur d'affirmation des personnes et des populations**. Sous ce jour, l'action

¹⁸ Bélanger, Lucie. *Op. cit.* p. 23

ICÉA. *Le milieu communautaire, c'est plus que du "monde de service"*, Consultation sur le projet de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, Août 2000.

communautaire représente pour ceux et celles s'y engageant «l'instrument principal, sinon unique, de prise en charge de leur communauté, la clé et l'outil de leur compréhension du monde, leur permettant de s'y inscrire et d'y intervenir»¹⁹. Ce mouvement de prise en charge institué par l'action communautaire soutient un élan de justice sociale contribuant

à ce que les personnes des milieux défavorisés et discriminés exercent un droit effectif au pouvoir et

«reprennent du contrôle sur leur vie et sur le développement de leur milieu, qu' (elles) soient capables de prendre leur place dans la vie sociale, économique et politique du pays et de pouvoir l'influencer»²⁰.

Pour ce faire, ce mouvement d'affirmation et de transformation expérimente des voies d'action à la recherche de moyens adaptés à la diversité des besoins et des conditions des personnes marginalisées. À cette fin, il est «un espace de créativité, une source d'inspiration et de renouvellement des pratiques» accompagnant les personnes et les collectivités dans la réalisation de leur autonomie et de leur prise en charge.²¹ Dans sa poursuite d'un objectif de justice sociale, le monde communautaire mise sur «la diversité, l'originalité et la richesse des pratiques»²² pour garantir cette ouverture aux populations exclues et tracer avec elles le chemin progressif de leur inclusion. L'action communautaire constitue à cet effet «un formidable incubateurs d'idées, de projets de services, de ressources alternatives et de formes de participation» garantissant l'actualité renouvelée d'un mouvement de transformation créatrice de la société.

En bout de piste, ce mouvement de justice sociale et de transformation créatrice défendu par l'action communautaire tisse « un vaste réseau de solidarité sociale, où les gens sont considérés comme les meilleurs experts sur leurs conditions de vie et de travail et sur les

¹⁹ Boily, Nicole. *L'éducation populaire en 1990*, dans *Colloque L'éducation populaire, ça change le monde !* ICÉA, 1990, p.6.

²⁰ Vallée, Bernard. *L'éducation populaire au Québec*, op. cit. p.1

²¹ Vallée, Bernard. *L'éducation populaire, un atout ...*, op. cit. P.5

ICÉA. *Le milieu communautaire, c'est plus que du "monde de service"*, Consultation sur le projet de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, **Août 2000.**

moyens de les améliorer»²³. L'expérience de cette solidarité par les populations marginalisées marque une étape primordiale dans leur marche vers l'inclusion. Elle met en lumière que l'atteinte d'une prise en charge individuelle est rendue possible par un engagement solidaire de justice. À ce point, l'action communautaire se fonde dans un projet de société en s'offrant comme alternative de justice et de solidarité et comme un moteur d'avenir.

Raison d'être de l'action communautaire, la justice sociale et la transformation créatrice de la société s'expriment par une éthique de lutte à l'exclusion et débouchent sur la force d'un mouvement innovateur de prise en charge, de solidarité et, au bout du compte, d'alternative sociale porteuse d'avenir.

RECOMMANDATION #6

Que la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire reconnaisse la mission de justice sociale et de transformation créatrice de la société poursuivie par le milieu communautaire et, à cette fin, qu'elle fasse la promotion et soutienne

- 1) L'objectif de justice sociale et de transformations créatrices de la société comme la raison d'être de l'action communautaire;**
- 2) L'éthique de lutte à l'exclusion comme une exigence de l'action communautaire;**
- 3) La finalité de mouvement solidaire et innovateur d'affirmation positive et transformatrice des personnes et des collectivités regroupées dans un but de justice sociale, défendue par l'action communautaire.**

Dans une première section, nous avons soulevé le fait que pour nous la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire devrait s'articuler dans le cadre d'une stratégie de développement de la citoyenneté et devrait compter, pour ce faire, sur le véhicule d'expression citoyenne de l'action communautaire pour soutenir l'initiative de la société civile en matière de développement et de transformation sociale.

²² ICÉA. *La grande rencontre des réseaux*, dans *Colloque L'éducation populaire, ça change le monde !*, ICÉA, 1990, p.5

²³ Vallée, Bernard. *L'éducation populaire au Québec*, op. cit. p.8

ICÉA. *Le milieu communautaire, c'est plus que du "monde de service"*, Consultation sur le projet de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, Août 2000.

Afin de concrétiser cet objectif stratégique de développement de la citoyenneté, nous avons exposé dans cette seconde section que la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire devrait définir sa reconnaissance de l'action communautaire en promouvant sa liberté d'action et de parole, sa contribution à la démocratie et sa finalité de justice sociale et de transformation créatrice de la société.

Plus précisément, nous estimons que **la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire devrait faire sien l'objectif central de développement d'une démarche citoyenne de justice sociale poursuivant un objectif de développement continu d'une culture démocratique en favorisant l'expression de la liberté d'action et de parole des individus.**

Pour ce faire, la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire devrait faire la promotion et soutenir

- 1) La création, par l'action communautaire, de lieux d'expression, de milieux d'apprentissage et de communautés de conscience et d'idées.
- 2) L'engagement du monde communautaire à l'égard des valeurs démocratiques, ainsi que les projets d'apprentissage de la démocratie et de participation à celle-ci
- 3) Le dynamisme du mouvement solidaire et innovateur de lutte à l'exclusion et d'affirmation positive et transformatrice des personnes et des collectivités regroupées dans un but de justice sociale.

LA PROPOSITION GOUVERNEMENTALE DE POLITIQUE DE RECONNAISSANCE DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Dans cette section, nous portons notre attention sur la teneur de la proposition de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire. Notre but est d'évaluer celle-ci à la lumière des enjeux et des éléments de politique que nous avons exposés dans les deux précédentes section. Pour simplifier notre commentaire, nous regroupons en trois volets la proposition de reconnaissance. Dans un premier temps, nous abordons les aspects de l'action communautaire pris en charge par la reconnaissance gouvernementale. Dans un deuxième temps, nous traitons de la structure des relations que le gouvernement envisage d'avoir avec le monde communautaire. Enfin, dans un dernier temps, nous touchons aux mesures de soutien proposées par le projet de politique.

Notre point de vue sur la proposition gouvernementale s'en tiendra aux grandes lignes de la stratégie mise de l'avant. Nous laissons à ceux et celles vivant l'action communautaire au quotidien le soin d'entrer dans les détails des éléments plus pointus. D'entrée de jeu, nous pouvons soulever que le cadre général de la proposition de politique semble confondre intégration et reconnaissance en posant les bases d'un arrimage trop étroit entre les objectifs poursuivis par l'action gouvernementale et la dynamique de l'action communautaire. Cet aspect de la politique nous fait craindre qu'elle aura un effet limitatif sur le développement futur de l'action communautaire. Si, à notre avis, le cadre de reconnaissance respecte l'esprit de l'action communautaire, il y aurait lieu cependant de que le gouvernement recherche à promouvoir la diversité de ce potentiel qu'il lui reconnaît, surtout s'il aborde de front les conditions de la stabilité des organismes constituant le monde communautaire. **Cette proposition, au bout du compte, nous donne l'impression que le gouvernement ne se hisse pas à la hauteur de cette pleine reconnaissance de l'action communautaire qu'il laisse pourtant entrevoir au niveau des principes de sa reconnaissance du milieu communautaire.**

La reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire

Le concept de reconnaissance constitue bien évidemment l'élément central de la proposition de politique. Sans aucun doute, les termes qui le définiront traceront les limites de l'action communautaire aux yeux du gouvernement et justifieront par la suite les mesures de soutien mises en œuvre. Dans ce sens, le cadre de cette reconnaissance sera éminemment stratégique. Nous avons posé dans les sections précédentes les éléments de base d'une reconnaissance adéquate de l'action communautaire. En guise de rappel, nous jugeons que le gouvernement devrait reconnaître et promouvoir la liberté d'action et de parole du milieu communautaire, son engagement envers le développement de la culture démocratique du Québec et la démarche transformatrice de justice sociale soutenue par l'action communautaire. D'une manière générale, les éléments de reconnaissance définis par le gouvernement reprennent une bonne part de l'esprit de ces trois principes et rendent possible la reconnaissance de l'action communautaire « dans toutes les formes qu'elle emprunte »²⁴. À ce sujet, deux ensembles de remarques s'imposent.

Premièrement, de par les caractéristiques qu'elle attribue à l'action communautaire, la proposition de reconnaissance gouvernementale cerne une bonne part de l'action communautaire. En effet, en reconnaissant l'autonomie comme la prérogative des organismes communautaires « de se définir à partir de leur propre volonté d'agir et de recevoir leurs mandats des populations auprès desquelles ils interviennent »²⁵ et en ciblant l'enracinement dans les communautés²⁶, le gouvernement répond à nos préoccupations en regard de la liberté d'action et de parole du monde communautaire. En outre, en posant « l'identification et l'appropriation des situations problématiques par les personnes et les collectivités »²⁷ comme un élément de l'action communautaire, le

²⁴ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec*, Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, 2000, p.15**

²⁵ **Idem.**

²⁶ **Ibid. p.14**

²⁷ **Ibid. p.15**

gouvernement met de l'avant ce qui justifie essentiellement l'importance de la liberté d'action et de parole.

Par ailleurs, en reconnaissant aussi « la création d'espaces démocratiques qui favorisent la compréhension et l'expression de la citoyenneté dans l'ensemble des sphères de la société civile »²⁸, le projet de politique respecte dans son essence la nature de la contribution de l'action communautaire à la démocratie québécoise. Cependant, il conviendrait d'étoffer davantage ce volet d'une reconnaissance en mettant plus en évidence le projet d'apprentissage de la démocratie et l'objectif d'une culture démocratique pour l'ensemble du Québec faisant partie des motivations centrales du monde communautaire. Enfin, en reconnaissant que l'action communautaire est « axée sur la transformation et le développement social »²⁹, la politique soulève la question des aspirations fondamentales de l'action communautaire, bien que le libellé utilisé atténue la portée de justice sociale de l'action communautaire.

Deuxièmement, en plus d'établir une reconnaissance des caractéristiques de l'action communautaire, le projet de politique, à quelques occasions, soulève des perspectives plus globales dans le cadre desquelles le gouvernement voit évoluer le milieu communautaire. Bien que ne pointant pas directement des réalités internes au milieu communautaire, le cadre ouvert par ces considérations plus générales permet de saisir le type de reconnaissance que le gouvernement entend officialiser pour le monde communautaire.

Dès les premières pages du projet de politique, le gouvernement annonce ses couleurs en affirmant vouloir reconnaître l'apport des groupes communautaires et des personnes au mieux-être de la collectivité dans le cadre d'une « véritable reconnaissance de l'action communautaire dans une perspective de développement social et de lutte à l'exclusion »³⁰. Il est de plus dit de cette reconnaissance qu'elle entend couvrir « tous les

²⁸ **Ibid. p.14**

²⁹ **Idem.**

³⁰ **Ibid. p.9**

ICÉA. *Le milieu communautaire, c'est plus que du "monde de service"*, Consultation sur le projet de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, Août 2000.

acteurs de l'action communautaire »³¹ et reconnaîtra l'action communautaire « dans toutes les formes qu'elle emprunte »³², précise-t-on par la suite. D'entrée de jeu, la proposition gouvernementale situe donc la reconnaissance de l'action communautaire dans le cadre qui lui convient.

En fait, en affirmant désirer

« conjuguer les grandes fonctions de l'État en matière d'équité, de justice sociale et de gestion efficiente des fonds publics avec ce qui fait la force de l'action communautaire, soit son autonomie et sa capacité d'innover ». ³³,

la proposition de reconnaissance gouvernementale reprend, sous différents termes, des aspects importants de la reconnaissance que nous souhaitions.

Enfin, plus formellement, le gouvernement soumet sa conception des objectifs très précis poursuivis par la politique. Au nombre de quatre, ces derniers expriment la volonté du gouvernement de reconnaître, d'une part, l'apport de l'action communautaire « dans la lutte contre l'exclusion et contre la pauvreté », en plus de sa contribution « au développement d'une citoyenneté active » et une activité « d'offre de service qui lui est propre »³⁴. D'autre part, la proposition de politique gouvernementale reconnaîtra le rôle joué par l'action communautaire dans

« la transformation sociale, la vie démocratique, la vision globale des problématiques, l'enracinement dans la communauté et l'écoute des besoins des communautés ». ³⁵

Ces deux axes constituent des éléments de reconnaissance qui sont, sur le fond, conformes à la vision que nous désirons voir défendre dans la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire.

³¹ **Idem.**

³² **Ibid. p. 30**

³³ **Ibid. p. 9**

³⁴ **Ibid. p.17**

³⁵ **Idem.**

Dans un autre ordre d'idées, le gouvernement propose de cibler principalement la consolidation de l'action communautaire

« par l'application des grandes balises nationales que constituent les orientations de la politique, et cela, dans le respect des dynamiques et des caractéristiques régionales et locales »³⁶

Évidemment, la portée de cet objectif est dépendante du cadre global des dites "balises nationales". Cependant, pour ce qui est de l'objectif de consolidation, **la transparence de la politique gagnerait à spécifier que la poursuite de la consolidation n'empêchera en rien la reconnaissance de nouvelles initiatives communautaires, que celles-ci se manifestent sous la forme de nouveaux organismes ou de nouveaux projets.** Le gouvernement doit laisser ouvert le champ communautaire et permettre le soutien de nouvelles initiatives s'il ne veut pas exercer une distorsion néfaste dans le développement de la dynamique communautaire. En outre, le critère de « respects des dynamiques et des caractéristiques régionales et locales » dans une optique de consolidation³⁷ sera positif dans la mesure où il devient une exigence d'ouverture et d'adaptation en plus d'un objectif de développement dans les régions et les localités où l'action communautaire serait peu présente.

Enfin, la proposition gouvernementale introduit certains éléments qui guideront l'élaboration du cadre d'opérationnalisation de la politique. Ces derniers constituent évidemment un aspect crucial du projet de politique car ils permettent d'apprécier l'ouverture de voies d'action qui respectent les principes de reconnaissance mis de l'avant.

³⁶ **Idem.**

³⁷ **Idem.**

En résumé, nous percevons deux idées dans les propositions de pistes d'opérationnalisation. D'une part, le gouvernement pose le principe de partenariat pour définir le contexte de ses relations avec le milieu communautaire³⁸ et, d'autre part, il propose avec force l'idée de priorité en regard des besoins de la population³⁹. Si l'on rapproche ces deux idées, on peut voir poindre une perspective stratégique centrale qui orientera l'application des principes de reconnaissance, à savoir, l'exercice d'un partenariat dans la réponse aux besoins prioritaires de la population.

Pour ce qui est du partenariat, le gouvernement met l'emphasis sur « l'instauration des conditions favorisant l'exercice de la relation partenariale », bien évidemment « dans le respect de l'autonomie des organismes ». ⁴⁰ Quant à la teneur de ce partenariat, le document gouvernemental précise uniquement vouloir prendre en compte « l'expertise » et les « diagnostics posés par les organismes », surtout en raison de leur « approche globale »⁴¹, dans l'identification des besoins et services prioritaires⁴². Le moins que l'on puisse dire, c'est que ce cadre partenarial tend à reconnaître l'utilité du monde communautaire en regard d'activités de type informationnel, ce qui s'avère plutôt réducteur par rapport à l'envergure de la reconnaissance rendue possible par les principes introduits en début de politique.

Quant au deuxième élément de détermination des priorités dans les besoins de la population, la proposition gouvernementale module son objectif de consolidation en fonction de « l'évolution des besoins de la population »⁴³ et annonce vouloir « mieux répondre aux besoins de la population et aux nouvelles problématiques sociales, particulièrement ceux qui apparaissent prioritaires »⁴⁴. La concrétisation de cet axe d'opérationnalisation aura en toute apparence un effet des plus structurants sur l'application future de la reconnaissance gouvernementale du moment où il subordonne

³⁸ **Idem.**

³⁹ **Idem.**

⁴⁰ **Idem.**

⁴¹ **Ibid. p. 18**

⁴² **Ibid. p. 17**

⁴³ **Ibid. p.18**

⁴⁴ **Idem.**

celle-ci à une éventuelle décision sur les besoins de la population et surtout sur les priorités à poursuivre. Cet élément de politique pose clairement que l'action communautaire ne sera pas l'objet d'une reconnaissance liée à sa mission et à son potentiel d'action mais plutôt à une reconnaissance définie en fonction d'une liste des priorités à rencontrer en matière de besoins de la population.

En conclusion, bien qu'au niveau des principes plus généraux délimitant la reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire nous estimons qu'ils répondent à nos attentes, nous sommes obligés de nous interroger quant aux voies d'opérationnalisation proposées par le document gouvernemental. En effet, **l'arrimage trop strict d'une reconnaissance sur la réponse de l'action communautaire à des besoins de la population déterminés sur une base partenariale avec le gouvernement déplace le centre de gravité de la dynamique communautaire des personnes et des communautés vers le gouvernement.** Stratégie appuyée par le fait que le gouvernement ne semble approcher le monde communautaire qu'en fonction de sa capacité à diagnostiquer les besoins de la population. Et si l'on ajoute à cela l'objectif de consolidation, nous nous devons de conclure que les avenues d'action soulevées par le gouvernement limitent beaucoup trop une reconnaissance de l'action communautaire à des considérations instrumentales. Si l'on reconnaît que l'action communautaire entretient "des liens très étroits avec les communautés" dans lesquelles elle déploie ses activités⁴⁵, pourquoi ne pas soutenir la démarche de l'action communautaire sur sa propre base, surtout que le gouvernement la reconnaît comme un lieu de citoyenneté active et de démocratie participative.⁴⁶ Dans cet esprit, les initiatives qu'elle soutient doivent très nécessairement répondre à des besoins de la population.

RECOMMANDATION # 7

En regard des voies d'opérationnalisation de la reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire, que la politique stipule sans ambiguïté que le cadre de relation partenariale à être élaboré entre le gouvernement et le monde communautaire respectera les principes généraux de reconnaissance proposées par le projet de politique et n'appliquera pas d'une manière restrictive et exclusive ces

⁴⁵ Ibid. p.14

⁴⁶ Ibid. p.18

principes de reconnaissance à la faveur des organismes répondant à des besoins jugés prioritaires par le gouvernement afin de ne pas limiter la portée d'une pleine et réelle reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire.

Le cadre des relations entre le gouvernement et le monde communautaire

Nous avons soulevé ci-dessus le fait que l'un des éléments importants du projet de politique porte sur l'idée d'un cadre partenarial entre le gouvernement et le monde communautaire. En regard des principes régissant la reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire, la dynamique de ce jeu de relations partenariales constitue peut-être l'élément central du projet de politique. D'une manière générale, le gouvernement souhaite implanter une structure de relations qui s'instituera dans une série d'instances et qui fonctionnera dans le cadre de mandats bien précis. Cette dernière dynamique sera de plus accompagnée d'un cadre administratif précisant davantage la nature du partenariat recherché par le gouvernement. **Les précisions apportées par le cadre partenarial confirmeront nos craintes exprimées ci-dessus en regard du déplacement vers le gouvernement de la dynamique communautaire. En fait, tout porte véritablement à croire que le gouvernement confond la reconnaissance avec l'intégration.**

Dans un premier temps, le cadre partenarial proposé par le gouvernement se caractérise par une réorganisation de la structure gouvernementale administrant les relations avec l'action communautaire. Cette réorganisation porte principalement sur la nomination d'un ministre responsable de l'action communautaire, sur l'instauration d'un comité interministériel légitimé par la notion de ministère partenaire et, enfin, par le rôle accordé au comité aviseur du Secrétariat à l'action communautaire autonome. Pour mieux saisir la portée de cette nouvelle structure gouvernementale, il faut porter notre attention sur les mandats assignés à chacune des ces instances.

Pour ce qui est de l'éventuel ministre responsable de l'action communautaire, son mandat répondra au désir de « suivre de près l'évolution globale de l'action communautaire en

regard des politiques sociales et économiques du gouvernement »⁴⁷ et se traduira dans la responsabilité de « faire des recommandations au Conseil des ministres sur les questions reliées à l'action communautaire et à l'informer des principaux enjeux en ce domaine »⁴⁸. La place accordée aux considérations du gouvernement en regard de ses politiques sociales et économiques ne fait pas justice à la teneur de la mission du monde communautaire. Pour mieux cadrer le point de vue gouvernemental sur l'administration de ses relations avec le monde communautaire, la proposition de politique gagnerait à élargir le champ des préoccupations gouvernementales à la vitalité de la démocratie québécoise et de la participation citoyenne aux débats publics. **Le gouvernement ne doit pas restreindre sa lecture administrative de l'action communautaire à ses politiques sociales et économiques mais doit aussi évaluer celle-ci en fonction du dynamisme démocratique et citoyen afin d'être en mesure de déterminer les moyens de mieux soutenir la contribution du monde communautaire à ce dynamisme démocratique.**

En plus de la nomination d'un ministre responsable, le gouvernement souhaite créer « un mécanisme de coordination interministérielle » dont le mandat portera sur la gestion de la future politique de reconnaissance de l'action communautaire, sur l'accroissement de la cohérence administrative gouvernementale en regard de l'action communautaire et sur la simplification des processus de soutien financier.⁴⁹ En principe, ces trois fonctions assignées à la coordination interministérielle souhaitée sont louables. Mais les éléments administratifs du cadre partenarial que nous aborderons plus loin jettent un éclairage particulier sur l'exercice du mandat de gestion de la politique confié à cette instance. De plus, la stratégie d'identification des priorités en matière de besoins de la population devant orienter le cadre partenarial et la reconnaissance de l'action communautaire trouvera dans ce comité interministériel un « partenaire » de taille.

⁴⁷ Ibid. p.20

⁴⁸ Ibid. p.21

⁴⁹ Ibid. p.45

ICÉA. *Le milieu communautaire, c'est plus que du "monde de service"*, Consultation sur le projet de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, **Août 2000.**

Enfin, le comité aviseur du secrétariat à l'action communautaire autonome se voit aussi confier de nouvelles tâches par la proposition de politique. Celui-ci en effet aura la responsabilité d'effectuer une consultation annuelle

« sur les enjeux globaux découlant des orientations gouvernementales en matière d'action communautaire et sur les enjeux propres à chacun des secteurs d'activité reliés à l'action communautaire ».⁵⁰

Par ailleurs, le comité aviseur se voit aussi dévolues des fonctions lui attribuant un rôle de négociateur au nom du monde communautaire. en ce qui touche l'appareil d'imputabilité que le gouvernement souhaite instaurer. Par l'attribution de ces fonctions, la politique de reconnaissance de l'action communautaire institue le comité aviseur du SACA comme l'interlocuteur communautaire privilégié par le gouvernement. Cette situation demandera **que la politique garantisse que les voix du monde communautaire ne désirant pas siéger au comité aviseur puissent non seulement se faire entendre mais aussi pouvoir influencer le débat sur l'action communautaire.** Surtout si l'on constate que le comité aviseur du SACA, à titre de porte-parole des priorités en matière d'action communautaire que lui confère son mandat de consultation annuelle, sera partie prenante de la détermination de ces priorités au cœur du contrat partenarial que souhaite établir le gouvernement.

En résumé, ce cadre de relation avec le monde communautaire, par l'entremise duquel le gouvernement entend préciser l'application de ses principes de reconnaissance, a pour effet d'établir un circuit à l'interne de l'appareil gouvernemental. **En combinant les mandats du nouveau ministre responsable de l'action communautaire, de la coordination interministérielle ainsi que du comité aviseur du SACA, on voit prendre forme le processus au moyen duquel le gouvernement déterminera ces priorités et ces besoins qui définiront les termes concrets de sa reconnaissance de l'action communautaire.** Cette stratégie qui tend à situer du côté gouvernemental le

⁵⁰ Ibid. p.26

moteur de développement du milieu communautaire se trouve renforcé lorsque l'on se tourne vers la composante administrative de ce cadre partenariale.

En effet, par la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, le gouvernement ne fait pas que modifier la structure lui servant d'interface avec le monde communautaire, il met aussi de l'avant une série de processus administratifs qui donneront à leur manière une tournure bien précise au sens de la reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire. Nous avons déjà noté le rôle décisif que jouera la détermination des priorités et des besoins de la population dans l'application par le gouvernement de la reconnaissance de l'action communautaire. Mais un autre type de processus administratif traduit l'idée que le gouvernement se fait d'une relation partenariale et exercera assurément un effet des plus structurant sur la conception réelle que développera le gouvernement de la reconnaissance du monde communautaire. C'est ainsi que dans cette « offre de partenariat du gouvernement du Québec » au milieu communautaire, la question de l'imputabilité du monde communautaire occupe une place centrale.

D'une certaine manière, le gouvernement est assurément justifié de prétendre que sa « responsabilité à l'égard des fonds publics » doit donner lieu à la mise en place de mécanismes lui permettant de « s'assurer que les fonds ont été utilisés pour les fins auxquelles ils étaient destinés et qu'ils ont été bien gérés »⁵¹. Mais à cet effet, il ne doit pas confondre le principe d'imputabilité avec l'une des nombreuses manières de l'appliquer. Dans la proposition de politique, le gouvernement annonce vouloir donner corps à son objectif d'imputabilité par la mise sur pied d'un système de reddition de compte et d'évaluation supporté par des indicateurs.⁵² Définissant la reddition de compte comme « l'ensemble des dispositifs par lesquels un organisme communautaire fait la démonstration (...) que ses activités sont conformes à sa mission et qu'il est administré avec compétence »⁵³, ce qui ne pose aucun problème, le gouvernement brouille quelque

⁵¹ Ibid. p.37

⁵² Ibid. pp.38-39

⁵³ Ibid. p.37

ICÉA. *Le milieu communautaire, c'est plus que du "monde de service"*, Consultation sur le projet de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, **Août 2000.**

peu les cartes en liant celles-ci à l'idée d'une «évaluation des résultats» exécutée au moyen d'indicateurs. N'arrêtant pas son choix en la matière dans le cadre du projet de politique, le gouvernement élaborera suite à l'adoption de la politique «les paramètres, les modalités, les processus d'évaluation ainsi que les indicateurs qui seront utilisés»⁵⁴

On peut toutefois souligner qu'**il n'y a aucun lien de nécessité entre l'évaluation de la conformité des activités d'un organisme avec sa mission et l'atteinte de résultats.** Ce dernier aspect du cadre administratif par lequel le gouvernement désire délimiter le sens de son partenariat avec le monde communautaire donnera certainement un levier opérationnel pour l'exercice de ce partenariat chargé de répondre aux besoins prioritaires de la population (apparemment tel que définis par la structure combinée du ministre responsable de l'action communautaire, de la coordination interministérielle et de la consultation annuelle du comité aviseur du SACA). À la lumière de cette structure de gestion et de ces objectifs administratifs, l'application des principes de reconnaissance de l'action communautaire apparaît de plus en plus sous le jour d'une évaluation des résultats de l'action communautaire à la réalisation des priorités de la population telles que déterminées par la responsabilité du gouvernement

«de procéder à l'analyse des besoins de la population, de déterminer ceux auxquels il doit prioritairement répondre et d'adopter les orientations et les stratégies nécessaires»⁵⁵.

Dans cette optique, le monde communautaire semble se voir confier le rôle «d'acteurs susceptibles de lui fournir l'éclairage complet dont il a besoin»⁵⁶

Tant par la structure gouvernementale proposée par le projet de politique que par les grandes lignes du cadre administratif développé, la reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire se perd dans une stratégie d'application liant la reconnaissance

⁵⁴ Ibid. p.39

⁵⁵ Ibid. p.23

⁵⁶ Idem.

ICÉA. *Le milieu communautaire, c'est plus que du "monde de service"*, Consultation sur le projet de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, **Août 2000.**

de l'action communautaire à sa capacité de répondre aux priorités «des politiques sociales et économiques du gouvernement »⁵⁷.

Cette stratégie de reconnaissance ne nous permet pas de voir la volonté du gouvernement de

« valoriser et favoriser, par la reconnaissance et le soutien de l'action communautaire, la transformation sociale, la vie démocratique, la vision globale des problématiques, l'enracinement dans la communauté et l'écoute des besoins de la communauté ».⁵⁸

Au bout du compte, ce n'est pas au niveau des principes que le projet de politique de reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire pose des problèmes, c'est plus particulièrement au niveau des pistes d'opérationnalisation qui ont pour effet de déplacer complètement du côté du gouvernement la dynamique du monde communautaire. Tout porte à croire, encore une fois, que le gouvernement confond réellement la reconnaissance avec l'intégration.

RECOMMANDATION #8

Dans le but que la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire respecte les principes de reconnaissance à la base du projet de politique, que la proposition de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire modifie son cadre administratif d'imputabilité afin que celui-ci ne définisse pas dans les faits la reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire en fonction de la contribution de cette dernière à l'atteinte des résultats correspondant à l'interprétation gouvernementale des priorités et des besoins de la population.

⁵⁷ Ibid. p.20

⁵⁸ Ibid. p.17

Les mesures de soutien gouvernemental de l'action communautaire

Un dernier aspect du projet de politique suscitera notre attention, soit les mesures de soutien gouvernemental de l'action communautaire. Dans la foulée du cadre de relation entre le gouvernement et le monde communautaire, la question des mesures de soutien vient définir ce que le projet de politique entend par l'application des principes de reconnaissance. En parallèle du cadre de relation, les mesures de soutien concrétisent cette reconnaissance en donnant le ton à l'engagement du gouvernement. Et contrairement aux problèmes de fonds que nous avons avec le cadre de relation, le plan de mesure de soutien proposé par le gouvernement pose les fondements d'une plus grande stabilité pour le monde communautaire, du moins en théorie. Évidemment, le soutien financier occupe une place de premier plan dans ces mesures, mais le gouvernement propose aussi des mesures de type « avantages sociaux » qui sont en mesure de contribuer à la bonification du fonctionnement du milieu communautaire.

Au niveau du financement, le projet de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire propose un plan qui, s'articulant à partir d'un certain nombre de principes, établit un cadre stipulant autant la structure du financement que sa couverture, son administration et les conditions de son admissibilité. Pour ce qui est des principes qui régiront l'octroi du financement⁵⁹, nous en approuvons la plupart mais devons toutefois rappeler notre inquiétude au sujet du recours au critère « d'une réponse la plus adéquate

⁵⁹ Ibid. p.30

possible aux besoins de la population »⁶⁰, non pas parce qu'en elle-même cela soit condamnable, mais plutôt parce que dans le cadre de la proposition de politique ce critère prend place dans une logique liant la reconnaissance de l'action communautaire à la décision gouvernementale en regard de ces éventuels besoins de la population. Le principe d'un « équilibre entre des objectifs de consolidation des organismes existants et la place à conserver pour le développement des organismes »⁶¹ devrait être précisé en ajoutant aussi le soutien à de nouveaux organismes.

Enfin, nous ne trouvons pas à propos de lier la question du financement du milieu communautaire à des considérations touchant « des changements importants que l'État a apportés dans la dispensation de services publics »⁶². En effet, l'esprit des enjeux que nous avons présentés dans une première section et celui aussi des éléments de politique que nous avons défendus dans une seconde section ont clairement exprimé, directement ou indirectement, qu'à nos yeux la reconnaissance de l'action communautaire ne doit pas être déterminée en fonction d'un principe de suppléance aux responsabilités de l'État, mais bien en fonction d'un principe de soutien et de stimulation du devoir d'initiative de la société civile en regard des responsabilités qui lui incombent en matière de dynamisme de la démocratie et de l'exercice de la citoyenneté.

Pour ce qui est de la structure du financement ainsi que de sa couverture et de son admissibilité, les propositions gouvernementales portant sur un financement triennal ainsi que sur le double volet d'un financement de base et d'un financement spécifique sont en mesure d'assurer la stabilité de certains organismes communautaires. Toutefois, le débat n'est que reporté au moment où le gouvernement précisera le taux de ce financement de base. En outre, en aucun temps nous ne pourrions accepter que le gouvernement invoque « la participation des différents partenaires et bailleurs de fonds tant privés que publics

⁶⁰ **Idem.**

⁶¹ **Idem.**

⁶² **Idem.**

dans la consolidation des organismes communautaires »⁶³ pour réduire ses propres enveloppes budgétaires.

Pour terminer, du moment où le gouvernement n'utilise pas « dans un sens restrictif »⁶⁴ la notion d'offre de service, les services d'éducation, de vie associative et de soutien de l'action bénévole devant être couverts par le financement⁶⁵ recourent les composantes de base de l'action communautaire. De plus l'inclusion des frais généraux et des frais salariaux liés au fonctionnement respecte la structure des dépenses des organismes.⁶⁶ Enfin, les cinq critères d'admissibilité au financement⁶⁷ traduisent bien les trois éléments de politique que nous avons défendus dans la deuxième section. En fait, nous ne pouvons nous empêcher de souligner au passage la contradiction entre ces conditions d'admissibilité au financement et le statut accordé au critère de réponse aux priorités et besoins de la population, ainsi que l'obligation de résultat à cet égard, stipulés par le cadre administratif proposé par le projet de politique. Très simplement, est-ce que la politique accorderait un financement à un organisme sans but lucratif qui démontrerait un fonctionnement démocratique et son enracinement dans la communauté et qui, poursuivant une finalité sociale, correspondrait aux principes de l'action communautaire mais qui, cependant, ne contribuerait pas aux politiques sociales et économiques du gouvernement pas plus qu'aux priorités identifiées par le ministre responsable de l'action communautaire, la coordination interministérielle ou la consultation annuelle du comité aviseur du SACA? À l'heure actuelle, le projet de politique ne répond pas à cette question et semble poursuivre ces deux objectifs potentiellement incompatibles.

Dans leur ensemble, les mesures de soutien gouvernementales à l'action communautaire (plus particulièrement ce qui touche aux intervenants) sont un pas dans la bonne direction. Sauf pour certains éléments qui devront être corrigés (lien entre le financement et la réponse aux objectifs gouvernementaux), le gouvernement offre un plan de mesures

⁶³ **Ibid. p.31**

⁶⁴ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC. op. cit. p.32**

⁶⁵ **Idem.**

⁶⁶ **Ibid. p.33**

⁶⁷ **Ibid. p.34**

ICÉA. *Le milieu communautaire, c'est plus que du "monde de service"*, Consultation sur le projet de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, **Août 2000.**

de soutien apte à soutenir la stabilité du monde communautaire. La question, en fin de compte, relèvera du niveau global de l'enveloppe.

RECOMMANDATION #9

Que la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire ne lie pas l'admissibilité des organismes communautaire aux mesures de soutien, plus particulièrement pour ce qui relève du soutien financier, à la contribution des organismes à l'atteinte des résultats correspondant à l'interprétation gouvernementale des priorités et des besoins de la population.

CONCLUSION

À nos yeux, une politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire doit prendre en compte des enjeux particuliers et inclure des éléments incontournables. Si nous reprenons d'une manière plus schématique le propos de notre mémoire, il est de notre avis que la politique gouvernementale doit répondre aux enjeux suivant :

- 1) Reconnaître l'action communautaire dans une visée de transformation sociale et ne pas limiter l'action communautaire à un rôle d'agent de service;
- 2) Reconnaître la responsabilité d'initiative de la société civile et ne pas concevoir celle-ci dans un rôle de suppléance aux responsabilités de l'État;
- 3) Reconnaître la mission de citoyenneté de l'action communautaire.

De plus, des éléments bien précis de politique devront être au centre de la politique de reconnaissance, à savoir :

- 1) La promotion de la liberté d'action et de parole du milieu communautaire, s'exprimant par la création de lieux d'expression, de milieux d'apprentissage et de communautés de conscience et d'idée;
- 2) La promotion de la démocratie, s'exprimant par l'engagement envers les valeurs démocratiques, un projet d'apprentissage et d'expression et une culture de la démocratie;
- 3) La promotion de la justice sociale et la transformation créatrice de la société, définissant la raison d'être de l'action communautaire, s'exprimant par une éthique de lutte à l'exclusion et par un mouvement positif d'affirmation.

À l'analyse, la proposition de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire recoupe, au niveau des principes, plusieurs nos attentes. Mais, elle comporte des éléments globaux de stratégie auquel nous ne pouvons adhérer. En mettant en place une structure tendant à définir la reconnaissance de l'action communautaire en fonction de sa capacité à répondre aux priorités déterminées par le gouvernement, le

ICÉA. *Le milieu communautaire, c'est plus que du "monde de service"*, Consultation sur le projet de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, Août 2000.

projet de politique renverse, dans son application, l'esprit des principes de reconnaissance qu'il propose et, partant d'une réelle reconnaissance du milieu communautaire, il risque d'en faire du "monde de service".

Selon nous, la future politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire ferait une contribution importante et riche à la vie démocratique et citoyenne du Québec si elle situait la reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire dans une stratégie claire et cohérente de soutien de la participation des québécoise et des québécois à l'action communautaire. En valorisant et en appuyant la liberté de parole et d'action des personnes, leur apprentissage de la démocratie et leur participation à la délibération publique et, enfin, en faisant une priorité de leur volonté de justice sociale et de transformation de la société, la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire serait une réponse d'envergure aux enjeux de démocratie et de citoyenneté confrontant l'action communautaire.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation # 1

Que la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire prenne en compte, valorise et soutienne, dans les faits, l'ensemble de la contribution du milieu communautaire. Pour ce faire, que la politique reconnaisse l'action communautaire à titre d'agent de transformation sociale et non pas strictement comme acteur de services notamment d'insertion économique.

Recommandation # 2

Que par l'entremise de la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action gouvernementale, le gouvernement reconnaisse la pleine participation du milieu communautaire à la société civile et, à cet effet, qu'il mette en œuvre une stratégie de développement continu du rôle du monde communautaire au sein de cette société civile dans une perspective de réelle reconnaissance, de promotion et de soutien d'une responsabilité d'initiative de la société civile et non pas dans une optique de suppléance à des responsabilités gouvernementales.

Recommandation # 3

Que la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire reconnaisse l'action communautaire à titre de véhicule d'expression de la citoyenneté et, conséquemment, qu'elle intègre l'action communautaire dans une stratégie plus globale de développement de la citoyenneté.

Recommandation # 4

Que la promotion de la liberté d'action et de parole du milieu communautaire soit un élément central de la reconnaissance gouvernementale de ce dernier et, à cet effet, que le gouvernement, dans une perspective d'enrichissement du débat public québécois, soutienne la création par l'action communautaire de lieux d'expression, de milieux d'apprentissage, de communautés de conscience et d'idées.

Recommandation # 5

Que la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire reconnaisse et fasse la promotion de la contribution du monde communautaire à la démocratie québécoise et, pour ce faire, qu'elle fasse la promotion et soutienne

- 1) L'engagement du monde communautaire à l'égard des valeurs démocratiques;
- 2) Le projet communautaire d'apprentissage de la démocratie et de participation à celle-ci;

- 3) **L'objectif du milieu communautaire de développement continu d'une culture démocratique à la grandeur du Québec.**

Recommandation # 6

Que la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire reconnaisse la mission de justice sociale et de transformation créatrice de la société poursuivie par le milieu communautaire et, à cette fin, qu'elle fasse la promotion et soutienne

- 1) **L'objectif de justice sociale et de transformations créatrices de la société comme la raison d'être de l'action communautaire;**
- 2) **L'éthique de lutte à l'exclusion comme une exigence de l'action communautaire;**
- 3) **La finalité de mouvement solidaire et innovateur d'affirmation positive et transformatrice des personnes et des collectivités regroupées dans un but de justice sociale, défendue par l'action communautaire.**

Recommandation # 7

En regard des voies d'opérationnalisation de la reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire, que la politique stipule sans ambiguïté que le cadre de relation partenariale à être élaboré entre le gouvernement et le monde communautaire respectera les principes généraux de reconnaissance proposées par le projet de politique et n'appliquera pas d'une manière restrictive et exclusive ces principes de reconnaissance à la faveur des organismes répondant à des besoins jugés prioritaires par le gouvernement afin de ne pas limiter la portée d'une pleine et réelle reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire

Recommandation # 8

Dans le but que la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire respecte les principes de reconnaissance à la base du projet de politique, que la proposition de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire modifie son cadre administratif d'imputabilité afin que celui-ci ne définisse pas dans les faits la reconnaissance gouvernementale de l'action communautaire en fonction de la contribution de cette dernière à l'atteinte des résultats correspondant à l'interprétation gouvernementale des priorités et des besoins de la population.

Recommandation # 9

Que la politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire ne lie pas l'admissibilité des organismes communautaire aux mesures de soutien, plus

ICÉA. *Le milieu communautaire, c'est plus que du "monde de service"*, Consultation sur le projet de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, **Août 2000.**

particulièrement pour ce qui relève du soutien financier, à la contribution des organismes à l'atteinte des résultats correspondant à l'interprétation gouvernementale des priorités et des besoins de la population

ICÉA. *Le milieu communautaire, c'est plus que du "monde de service"*, Consultation sur le projet de politique gouvernementale de reconnaissance de l'action communautaire, **Août 2000.**

BIBLIOGRAPHIE

Bélanger, Lucie. *Défaire la défaite. Colloque L'éducation populaire, ça change le monde !* ICÉA, 1990, pp 35

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec*, Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, 2000, pp.56.

ICÉA. *L'éducation populaire au Québec*, ICÉA, 1991, pp.33.

ICÉA. *Pour un projet social incluant l'ensemble des citoyennes et des citoyens du Québec*, ICÉA, 1995, pp.13

Proulx, Jacques. *Pour un Québec solidaire : démocratiser l'éducation et la société*, ICÉA, 1990, pp. 11

Vallée, Bernard. *L'éducation populaire au Québec*, ICÉA, 1991, pp.13

Vallée, Bernard. *L'éducation populaire, un atout pour le développement social et économique*, ICÉA, 1992, pp. 10