

**ÉQUIPE D'ÉVALUATION QUALITATIVE DE LA MISE EN
OEUVRE DE LA POLITIQUE DE RECONNAISSANCE ET DE
SOUTIEN DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE**

RAPPORT D'ÉTUDE DE CAS :

*La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et
de soutien de l'action communautaire
dans le champ
Environnement*

Mai 2008

Remerciements

Nous désirons remercier toutes les personnes ayant collaboré à l'évaluation en nous accordant des entrevues, en nous fournissant des informations ou en participant à la validation des travaux et autres réunions avec l'équipe de recherche. Tout en reconnaissant leurs contributions précieuses à la recherche, l'équipe d'évaluation demeure la seule responsable du contenu de ce rapport.

Équipe d'évaluation de la PRSAC :
sous la responsabilité de Deena White

Rédaction du rapport de l'étude de cas du champ Environnement
Francis Garon, chercheur

Avec la collaboration de
Marilène Galarneau, agente de recherche
Lorraine Guay, agente de recherche
Éric Lefrançois, auxiliaire de recherche

Pour nous rejoindre :

www.evalprsac.com

evalprsac@umontreal.ca

(514) 343-7885

Deena White
Département de sociologie
Université de Montréal
C.P. 6128, Succursale Centre-ville
Montréal, QC
H3C 3J7

© Deena White et Francis Garon, 2008

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	ii
Liste des tableaux.....	v
Liste des principaux acronymes	vi
Préambule.....	vii
I. Introduction	1
1.1- Le milieu environnemental comme mouvement social	1
1.2 - La mise en œuvre de la Politique dans le champ Environnement.....	2
II. Un aperçu du champ Environnement.....	5
2.1- Les acteurs clés de la mise en œuvre de la Politique dans le champ Environnement.....	5
2.1.1- Les acteurs communautaires	5
2.1.2 - Les acteurs gouvernementaux	8
2.1.3 - Les programmes gouvernementaux.....	9
2.2- Les dynamiques dans le champ Environnement	14
2.2.1- Les dynamiques intra-communautaires	14
2.2.2- Les dynamiques entre les organismes et l'État : la concertation	17
III. L'interprétation de la Politique : qu'est-ce l'action communautaire autonome (ACA)?	18
3.1 – La Politique, le Cadre de référence et l'action communautaire autonome ..	18
3.2 – Quels groupes font partie de l'action communautaire autonome ?	19
IV. La concertation et la représentation	24
4.1 - Le rôle des groupes environnementaux : concertation ou confrontation ?...	24
4.2 – La concertation en matière d'environnement	25
4.2.1 - Des relations changeantes	26
V. Les enjeux relatifs au financement des organismes communautaires dans le champ Environnement	27
5.1 - Les deux périodes de la problématique du financement.....	27
5.2 - L'évolution du budget du ministère de l'Environnement.....	28
5.3 - Les problématiques associées au financement	28
5.3.1 – Le non renouvellement des programmes.....	28
5.3.2 - La remise en question des programmes de financement à la mission pour les organismes d'ACA (PSM-N et PSM-R)	31
5.3.3 - Les deux « clientèles prioritaires » du MDDEP	32
5.4 - La transformation des formes de financement	33
5.5 - La réintégration de certains groupes au SACAIS	35

VI. Conclusions	36
6.1 - Le caractère non prescriptif de la Politique et le financement.....	36
6.2 - La confrontation dans l'interprétation et l'application des critères d'ACA	36
6.3 - La confusion entourant le Fonds vert.....	37
6.4 - La concertation	37
Annexe I : Méthodologie : approche d'évaluation et démarche.....	39
Documents et sites consultés dans le cadre de l'étude de cas Environnement	45
Bibliographie	47

Liste des tableaux

Tableau 1	DÉPENSES DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT EN % DES DÉPENSES TOTALES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	29
Tableau 2	L'ÉVOLUTION DES PROGRAMMES ET DE LEUR FINANCEMENT DANS LE CHAMP ENVIRONNEMENT.....	30

Liste des principaux acronymes

L'usage des acronymes a été privilégié afin de faciliter la lecture.

AC :	Action communautaire
ACA :	Action communautaire autonome
CRE :	Conseils régionaux de l'environnement
ENJEU :	ENvironnement JEUnesse
FAACA :	Fonds d'aide à l'action communautaire autonome
FAQDD :	Fonds d'action québécois pour le développement durable
FCQGED :	Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets
MDDEP :	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MRC :	Municipalité régionale de comté
OBNL :	Organisme à but non lucratif
OBV :	Organisme de bassins versants
PAE :	Programme Action-Environnement
PAPE :	Programme d'aide aux priorités environnementales
PFS :	Programme de financement statutaire
PRM-R :	Programme de soutien à la mission des organismes régionaux
PSM-N :	Programme de soutien à la mission pour les organismes nationaux
RQGE :	Réseau québécois des groupes écologistes
RNCREQ :	Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec
SACAIS :	Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales
UQCN :	Union québécoise pour la conservation de la nature (aujourd'hui Nature Québec)

Préambule

La Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire

La Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire a été adoptée par le gouvernement du Québec au mois de septembre 2001. Il s'agit d'une politique intersectorielle et multisectorielle qui touche une vingtaine de ministères et organismes gouvernementaux de même que près de 5000 organismes communautaires. Elle ne vise pas la résolution ou l'amélioration des problèmes sociaux comme, par exemple, la réduction du taux de décrochage scolaire ou la lutte contre la pauvreté. Elle est plutôt une politique de « gouvernance », au sens où elle propose une définition et un mode de régulation des rapports entre le gouvernement et les organismes communautaires. Ses objectifs sont notamment : valoriser, promouvoir et soutenir l'action communautaire au sens large du terme, c'est-à-dire dans toutes ses composantes, en tenant compte de sa contribution à la lutte contre l'exclusion et contre la pauvreté ; valoriser, soutenir et promouvoir l'action communautaire autonome et ce qui en constitue l'essence, soit l'éducation populaire et la transformation sociale, le soutien à la vie démocratique, le développement d'une vision globale des problématiques, l'exercice de la citoyenneté et l'enracinement dans la communauté ; assurer la consolidation de l'action communautaire par des orientations générales et des grandes balises nationales qui s'appliquent à l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux concernés, tant aux paliers national et régional que local.

Avant l'arrivée de la Politique, l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux qui soutenaient financièrement des organismes communautaires ne disposaient pas de mécanismes spécifiques de coordination ni d'orientations d'ensemble quant aux rapports à entretenir avec ces organismes. Quant aux organismes communautaires, aucune structure n'existait formellement pouvant prétendre représenter légitimement tous les organismes communautaires autonomes et encore moins tous les organismes communautaires au sens large du terme. Globalement, la Politique et sa mise en œuvre visent donc à mieux structurer les rapports entre les acteurs gouvernementaux et communautaires, à travers une structure de coordination (Secrétariat à l'action communautaire autonome, Comité interministériel, Comité aviseur de l'action communautaire autonome) et à l'aide d'un ensemble d'outils et de processus.

La démarche d'évaluation qualitative

L'évaluation qualitative, formative et participative de la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, dont il est question ici, est menée par une équipe universitaire autonome qui a soumis un projet suite à un appel d'offres et un concours scientifique. Le mandat a été élaboré par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) et le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA), mais c'est le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC)

qui a sollicité des projets dans la communauté scientifique pour la réalisation de la recherche et qui assure l'autonomie entière de l'équipe choisie. Cette équipe est dirigée par madame Deena White, professeure titulaire au Département de sociologie de l'Université de Montréal. L'évaluation s'inscrit dans une perspective qualitative et formative. Elle s'intéresse à la construction des processus de la mise en œuvre par les acteurs et associe ces mêmes acteurs à l'ensemble de la démarche afin de tenir compte de leurs besoins, expériences et perspectives différentes.

L'évaluation formative doit agir comme catalyseur pour amener les acteurs de la mise en œuvre à réfléchir sur les rapports et processus et ainsi favoriser des ajustements ou des modifications en cours de route, s'il y a lieu. À travers les entrevues qu'ils nous accordent, ces acteurs constituent les principales sources d'informations, de perceptions et d'opinions contribuant à l'analyse. Par contre, l'interprétation de ces données appartient à l'équipe de recherche. Cela dit, le processus d'évaluation formative et participative est interactif. Plusieurs formes de validation auprès des acteurs sont mises en œuvre en cours de route et le « transfert des connaissances » s'effectue dans les deux sens : des acteurs et des bénéficiaires visés par la Politique vers les évaluateurs, ainsi que des évaluateurs vers ces acteurs.

C'est dans cet esprit que les documents de travail produits au cours du processus d'évaluation qualitative, formative et participative de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire sont diffusés et discutés largement au sein des milieux communautaires et gouvernementaux. Ils sont des documents vivants, au sens où les commentaires, les réflexions et les critiques des acteurs concernés permettent d'en approfondir le contenu, d'identifier de nouveaux enjeux, de préciser certains aspects, d'y ajouter de nouveaux éléments et, ultimement, de faire avancer la mise en œuvre de la Politique. Dans ce contexte, nous souhaitons qu'ils soient lus et commentés par le plus grand nombre de personnes possible et nous comptons sur la rétroaction provenant de ces lecteurs et lectrices.

L'outil principal pour rendre disponibles les documents de réflexion et de travail produits par l'équipe de recherche et pour la communication des commentaires de toutes personnes intéressées par cette politique est le site Internet de la recherche. On y trouve des rapports et documents de travail, un espace de discussion spécifique aux commentaires du public, de même que les coordonnées des membres de l'équipe de recherche. Des journées de réflexion, comme celle effectuée dans le champ Famille, sont un autre outil expérimenté dans le cadre de cette évaluation.

Vous êtes invités à communiquer avec l'équipe d'évaluation pour obtenir de plus amples informations sur la démarche ; vous pouvez également commenter ou contribuer à la recherche par le biais du site Internet, par courrier électronique, par téléphone ou par la poste.

I. Introduction

Dans le cadre de l'évaluation qualitative et formative de la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire (ci-après la Politique), et suite à l'identification des enjeux au niveau central et intersectoriel¹, des études de cas sont réalisées dans divers champs d'action qui ont été choisis en fonction de leur niveau de complexité en regard de la mise en œuvre de la Politique.

Dans le cadre de cette évaluation, les études de cas portent sur des champs d'action distincts, un champ étant constitué de réseaux en interaction les uns avec les autres, comprenant des acteurs gouvernementaux et communautaires concernés par un même enjeu. Parmi les quelques 27 champs touchés par la Politique, seul un groupe restreint sera abordé en études de cas, dont le champ Environnement². Le choix de ce dernier pour une étude de cas est motivé par les raisons suivantes : l'ambiguïté entourant l'interprétation et l'application des critères de l'action communautaire autonome, les problématiques liées à la concertation entre les acteurs communautaires et gouvernementaux, et l'évolution des programmes de financement, notamment l'abolition de plusieurs programmes qui étaient accessibles aux organismes environnementaux.

Ce rapport a donc pour objet de présenter le processus de la mise en œuvre de la Politique dans le champ Environnement, par la présentation des acteurs principaux, des dynamiques qui ont structuré la mise en œuvre et de l'évolution des programmes de financement. Ensuite, nous abordons les enjeux principaux qui sont ressortis de notre analyse. Finalement, nous tirons des conclusions générales et proposons un certain nombre de recommandations.

1.1- Le milieu environnemental comme mouvement social

Il existe au Québec une multitude de groupes environnementaux de toutes sortes. Les premiers groupes se sont créés autour des années 1970, même si certains existaient déjà à partir des années 1960. L'évolution du mouvement environnemental a connu depuis cette époque des moments importants, notamment la publication du Rapport Brundtland en 1988, l'émergence de partis politiques, initialement en Europe et ensuite dans d'autres régions, consacrés exclusivement à l'environnement, les mobilisations sociales contre divers projets de développement, pour ne nommer que ceux-là. À partir de cette époque, les problématiques auxquelles se sont intéressées les groupes environnementaux ont été très variées et ont évolué dans le temps : contestation contre la construction de centrales nucléaires, demande de débats publics sur l'énergie, revendications pour le développement de transports alternatifs, soutien à l'agriculture biologique, etc. En tant

¹ GARON, F., J. DUFRESNE et L. GUAY (2006) La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire au niveau central et intersectoriel : Identification des enjeux. Équipe d'évaluation de la PRSAC, CPDS, Université de Montréal. <www.evalprsac.com>.

² Voir l'annexe 1 pour plus de détails sur la méthodologie de la recherche.

que « mouvement social », le milieu environnemental a émergé en réaction à des formes de développement qui apparaissaient de plus en plus problématiques pour l'avenir de la planète; son rôle critique et contestataire est donc une dimension intrinsèque à son action.

Les thématiques abordées par ces groupes environnementaux sont encore aujourd'hui très variées. Celles-ci peuvent toucher l'eau, l'atmosphère, le sol, la forêt, la protection de la vie animale et végétale, l'écologie, l'agriculture et l'alimentation, l'énergie, les déchets, l'urbanisme et l'aménagement du territoire ou encore le droit de l'environnement.

Au-delà des thématiques traitées, les missions, mandats et moyens d'action peuvent également être très variés d'un organisme à l'autre. Au niveau des missions et des mandats, certains groupes peuvent favoriser l'action politique et la défense des droits, alors que d'autres offrent plutôt des services de diverses natures. D'autres encore n'existent que pour réaliser des projets de protection, de conservation ou de valorisation de l'environnement. Les dimensions de sensibilisation, d'information et d'éducation à l'environnement font également souvent partie des activités des groupes environnementaux. En somme, contrairement à des groupes communautaires qui offrent des services assez similaires à ceux du réseau public comme on en retrouve, par exemple, dans le secteur de la santé des services sociaux ou dans le secteur de l'emploi, le milieu environnemental est très hétérogène. Plusieurs groupes se forment spontanément autour de certaines problématiques, que celles-ci soient générales (comme l'eau, la forêt, la gestion des déchets) ou plus spécifiques (protection d'une rivière, mobilisation contre un projet dans une région, etc.). Cette diversité aura évidemment un impact important sur le processus de la mise en œuvre de la Politique, et il s'agit là d'une dimension particulièrement structurante qui sous-tend l'ensemble de l'analyse.

1.2 - La mise en œuvre de la Politique dans le champ Environnement

L'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de la Politique dans le champ Environnement a connu deux grandes périodes. La première période débute au milieu des années 1990 dans le contexte de la création du Comité aviseur de l'action communautaire autonome, auquel siègera le secteur environnement dès 1996, ainsi que des premiers travaux au sein du ministère de l'Environnement qui prennent en compte certaines orientations que l'on retrouvera plus tard dans la Politique. Cette première période en est une de développement pour les groupes environnementaux québécois, puisque plusieurs programmes de financement sont élaborés et mis en œuvre. À partir de la fin des années 1990, des fonctionnaires du Ministère participent aux travaux du premier Comité interministériel de l'action communautaire et commencent à s'imprégner des idées principales qui caractérisent l'action communautaire. D'ailleurs, les programmes développés durant cette période tiendront compte de la Politique et de ses orientations. Parallèlement, certains groupes environnementaux participent, à travers leur représentant qui est le Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE), aux travaux du Comité aviseur de l'action communautaire autonome et commencent donc, eux aussi, à connaître et s'appropriier les enjeux de l'action communautaire (AC), et surtout ceux de l'action

communautaire autonome (ACA). Avant cette époque, les groupes environnementaux ont peu de liens avec les autres secteurs du milieu communautaire.

En filigrane de cette période de développement, des tensions apparaissent au sein du milieu environnemental à propos du financement de certains groupes par le ministère de l'Environnement, ainsi qu'en fonction des visions divergentes entre les groupes quant à ce que devrait être l'action environnementale. Ces conflits se sont notamment transposés dans l'arène du Comité aviseur, l'instance de représentation des organismes d'action communautaire autonome.

La seconde période, qui en sera une de compressions, débute à partir de 2003, année du changement de gouvernement. C'est en effet à partir de cette date que les programmes d'appui à la mission globale développés entre 1999 et 2002 pour les groupes d'ACA seront remis en question. Le non-renouvellement de quatre programmes s'effectuera finalement entre le 31 mars 2004 (deux programmes de soutien par projets) et le 31 mars 2005 (deux programmes d'appui à la mission globale). Pour les groupes touchés, ces coupures de programmes ont été très néfastes. Malgré ce portrait plutôt sombre quant au financement des groupes communautaires durant cette deuxième période, il est important de noter qu'en octobre 2007, soit suite à la rédaction de la première version de ce rapport, un programme de financement à la mission pour les organismes dits nationaux a été réactivé et financé à même le Fonds vert, doté d'une enveloppe annuelle de 430 000 \$; nous y reviendrons ultérieurement.

C'est également durant cette deuxième période qu'on observe un changement significatif dans la philosophie d'intervention et dans la nature des fonds disponibles au Ministère. En effet, au lieu de créer des programmes normés comme c'était le cas auparavant, on observe plutôt la création de fonds autonomes, comme le Fonds vert qui sera créé en avril 2006 dans la foulée de la Loi 118 sur le développement durable. Contrairement à des programmes plus traditionnels, le Fonds vert présente la particularité d'être considéré comme une « structure comptable et financière ». Il est constitué de diverses sources de revenus liées à l'environnement (redevances sur divers types de ressources ou d'activités), ces revenus servant par la suite à financer des initiatives en matière d'environnement de développement durable. Bien qu'il devrait être le principal véhicule financier en matière d'environnement au Québec au cours des prochaines années, les informations sur le Fonds vert et son fonctionnement sont à ce jour très fragmentaires.

En ce qui a trait aux orientations du MDEPP, ce Ministère a récemment identifié ses deux « clientèles prioritaires », qui sont les Conseils régionaux de l'environnement et leur regroupement (CRE et RNCREQ), de même que les Comités de bassin versant. Ces deux types de groupes sont maintenant considérés comme des « partenaires » du Ministère et ils étaient, jusqu'à tout récemment, les seuls groupes qui recevaient un financement en appui à la mission globale. Ceux-ci ne sont toutefois pas membres du Comité aviseur de l'action communautaire autonome, n'étant pas considérés comme des groupes d'ACA selon les critères du Cadre de référence servant de balises administratives à la mise en œuvre de la Politique.

Au-delà des compressions budgétaires, le facteur politique semble également expliquer en partie le non-renouvellement de certains programmes et la transformation des formes de financement pour les organismes communautaires. Ces changements coïncident en effet avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral après neuf ans de gouverne péquiste et, quelques années plus tard, avec une modification importante de la mission du ministère, soit le passage du ministère de l'Environnement à celui du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Ces changements sont accompagnés d'une remise en question des programmes de financement des organismes externes, dont les groupes communautaires. Dans ce nouveau contexte, plusieurs groupes ont l'impression que le Ministère est de moins en moins réceptif à leurs demandes, et les relations entre certains groupes et le Ministre deviendront difficiles.

Trois enjeux principaux ressortent de notre analyse. Il y a tout d'abord l'enjeu de la distinction entre l'action communautaire au sens large (AC) et l'action communautaire autonome (ACA), une des idées maîtresses de la Politique, qui vise à distinguer les groupes qui offrent des services « complémentaires » aux services publics et ceux qui offrent des services dits « alternatifs » et qui œuvrent davantage à la transformation sociale et à la défense collective des droits. Cette distinction, autant dans son esprit que dans son application concrète, créera un clivage important au sein du champ Environnement. Par ailleurs, cet enjeu traverse les deux autres enjeux identifiés, à savoir la concertation et le financement. L'enjeu de la concertation s'articule autour des tensions qui existent au sein du milieu environnemental québécois, notamment en ce qui a trait au fonctionnement du Comité aviseur, et de leurs impacts sur les relations avec les instances gouvernementales, de même que sur les choix du Ministère quant à savoir qui est son « interlocuteur privilégié » dans le milieu environnemental. Pour sa part, l'enjeu du financement des groupes s'articule autour de la coupure de plusieurs programmes, des choix qui sont faits en matière de financement, de la transformation de la nature et des formes de financement, et de l'état de précarité dans lequel plusieurs groupes sont maintenus. Ces trois enjeux sont traités distinctement dans les sections qui suivent. Nous terminons ensuite par des conclusions générales et des recommandations visant à faire progresser la mise en œuvre de la Politique dans le champ Environnement.

II. Un aperçu du champ Environnement

Cette section présente les principaux acteurs du champ Environnement, soit les acteurs communautaires et les acteurs gouvernementaux, les principaux programmes de financement s'adressant aux organismes environnementaux et leur évolution, de même que les dynamiques qui ont structuré les travaux entourant la mise en œuvre de la Politique. Cette section vise en outre à mettre en perspective les enjeux qui ont émergé dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique et qui sont présentés dans les sections suivantes.

2.1- Les acteurs clés de la mise en œuvre de la Politique dans le champ Environnement

2.1.1- Les acteurs communautaires

Malgré l'hétérogénéité des acteurs communautaires de ce champ d'action, il est tout de même possible de proposer une façon de représenter les groupes environnementaux en fonction de certaines caractéristiques et de leur rapport à la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire.

Des groupes nationaux et régionaux

On peut tout d'abord effectuer une distinction en fonction du territoire couvert par les groupes. Certains ont une portée nationale, c'est-à-dire que leurs actions couvrent l'ensemble du territoire québécois; dans ces cas, les membres de ces organismes sont généralement répartis à travers la province. On pense ici à des groupes tels que le Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE), le Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ), Eau Secours!, le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (FCQGED), ENvironnement JEUnesse (ENJEU) et d'autres. Il peut donc s'agir de regroupements ou d'organismes qui traitent d'une problématique générale. Ces groupes présentent donc la caractéristique de couvrir l'ensemble du territoire québécois dans leurs actions et leurs revendications. Ces groupes ont été reconnus par le ministère de l'Environnement à partir de 1999 à travers un programme de financement comme étant des groupes dits « nationaux »; entre 6 et 13 groupes ont été reconnus selon les époques.

En plus des organismes nationaux, il existe d'autres groupes qui ont plutôt une portée régionale ou locale, au sens où leurs actions sont orientées vers des problématiques spécifiques à certaines régions ou localités. Il s'agit souvent d'organismes formés de gens de la communauté qui se regroupent pour faire face à ces problématiques. Ces dernières peuvent être liées à un cours d'eau considéré à risque ou en danger, à une réaction à un

projet jugé potentiellement dommageable pour leur environnement, à la volonté de protéger ou mettre en valeur une zone particulière, etc. Alors que les groupes nationaux sont généralement davantage orientés sur la représentation des intérêts, la défense des droits, la sensibilisation et l'éducation, les groupes régionaux se sont formés et existent généralement pour la réalisation de projets, bien que certains d'entre eux peuvent également effectuer des activités de défense de droits ou autres. Le ministère de l'Environnement a reconnu ces groupes comme étant des groupes « régionaux » dans un programme de financement à la mission qui a existé pendant deux années financières, soit en 2003-2004 et 2004-2005. Vingt-cinq groupes ont ainsi été reconnus et financés lors de ces deux années financières. Avant son non-renouvellement au 31 mars 2005, ce programme constituait une des seules sources de financement stable pour les groupes régionaux.

Toujours dans la catégorie des groupes régionaux, il existe deux catégories particulières d'organismes qui sont les Conseils régionaux de l'environnement (CRE) et les Organismes de bassins versants (OBV). Dans le cas des CRE, nous parlons d'une catégorie particulière puisque contrairement aux autres organismes de portée régionale, les CRE sont présents dans l'ensemble des régions administratives (sauf une, le Nord du Québec). Ces organismes poursuivent généralement une double mission : participer, dans leur région respective, aux débats et aux projets entourant toute question environnementale et organiser la concertation entre une diversité d'acteurs institutionnels et de la société civile.

En termes de composition et de représentation, les seize CRE représentaient en 2005-2006 près de 1921 membres, répartis comme suit : 296 groupes environnementaux, 314 gouvernements locaux, 228 organismes parapublics, 161 corporations privées, 731 membres individuels, et 191 autres organismes³.

Les premiers CRE datent des années 1970 et étaient, à cette époque, des organismes environnementaux issus de la communauté; les deux premiers CRE ont été ceux du Saguenay-Lac-St-Jean et du Bas-du-Fleuve. À partir de la fin des années 1980, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de se doter d'une telle structure de concertation régionale.

En 1995, le gouvernement du Québec a décidé de favoriser l'implantation des CRE dans l'ensemble des régions; les sept autres CRE se créeront dans cette foulée entre 1995 et 1997. C'est en effet en 1995, dans le cadre de la politique de régionalisation du gouvernement du Québec, que le Ministère a reconnu et financé les CRE et leur regroupement, le Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ). Les Conseils régionaux de l'environnement et leur Regroupement avaient donc leur protocole d'entente avant l'arrivée de la Politique ; il n'y a toutefois pas à l'époque de programme précis les concernant.

³ Source : Regroupement des Conseils régionaux de l'environnement du Québec.

Le mandat des CRE est de promouvoir la protection de l'environnement et le développement durable de chacune des régions. Ils sont constitués d'un conseil d'administration regroupant généralement des membres très diversifiés, allant de groupes environnementaux jusqu'à des partenaires institutionnels (gouvernements locaux et autres entités parapubliques), des membres individuels et même des entreprises et organisations privées. Leur structure peut par ailleurs varier considérablement d'une région à l'autre dans la mesure où les protocoles d'entente laissent une certaine latitude dans la composition des conseils d'administration.

En ce qui a trait aux Organismes de bassin versant (OBV), ils sont issus de la Politique nationale de l'eau adoptée en 2002. À l'instar des CRE, certains OBV existaient avant l'adoption de la Politique nationale de l'eau, mais cette dernière a eu pour effet de formaliser leur rôle afin que soit couvert l'ensemble des bassins dits prioritaires. L'axe 2 de cette Politique proposait de « Mettre en place la gestion par bassin versant ». On indique qu'il s'agit d'une « approche qui repose sur la concertation de l'ensemble des acteurs concernés par la gestion de l'eau : (municipalités ou MRC, groupes de citoyens, usagers du bassin versant, ministères ou organismes du gouvernement) et sur une meilleure intégration des multiples intérêts, usages, préoccupations et moyens d'action des forces vives du milieu »⁴. De manière plus spécifique, leur mission est définie ainsi :

Les organismes de bassin, en tant que tables de concertation, ont comme mission d'organiser, dans une perspective de développement durable, la gestion intégrée de l'eau à l'échelle de leur bassin versant respectif. Cette mission se base donc sur la mobilisation locale et régionale de tous les acteurs de l'eau, sur la coordination de l'ensemble des actions qui peuvent avoir un impact sur l'eau et les écosystèmes associés ainsi que sur la participation de la population.⁵

Il s'agit donc de tables de concertation qui regroupent des acteurs diversifiés. Il existe au Québec 33 Comités de bassin versant dits prioritaires. Ils sont par ailleurs représentés par le Regroupement des organismes de bassin versant du Québec, dont la mission est de : Promouvoir la gouvernance et la gestion intégrée de l'eau par bassin versant sur l'ensemble du territoire québécois, rassembler et représenter les organisations de bassin versant⁶. À l'instar des CRE, les Comités de bassin versant sont financés à la mission globale par le ministère de l'Environnement depuis 2003.

⁴ Ministère de l'Environnement (2002) *Politique nationale de l'eau*, Gouvernement du Québec; <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/index.htm>> (consulté le 15 mai 2007).

⁵ Ministère de l'Environnement, *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : Cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires, Suivi de la Politique de l'eau et bassin versant*, Gouvernement du Québec, mars 2004.

⁶ ROBVQ, *Notre mission*; <<http://www.robvq.qc.ca/robvq.php>>, (consulté le 16 mai 2007).

Les principaux regroupements

À l'instar d'autres secteurs du milieu communautaire, la plupart des organismes se regroupent autour d'enjeux plus généraux à l'intérieur de diverses structures de représentation. À cet égard, on peut identifier, parmi les groupes nationaux présentés précédemment, deux grands regroupements qui ont joué un rôle dans la mise en œuvre de la Politique. Il y a tout d'abord le Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE) qui est actif depuis 1982 et dont la mission est de faciliter la communication entre les groupes écologistes du Québec, de représenter les intérêts des groupes membres auprès des instances gouvernementales, de faire connaître les groupes et de diffuser l'information auprès des membres⁷. Le RQGE est par ailleurs le représentant du secteur environnement au sein du Comité aviseur de l'action communautaire autonome et ce, depuis la création de ce dernier en 1996. Le RQGE compte entre 80 et 90 membres qui peuvent être des organismes nationaux, régionaux ou locaux; le RQGE ne compte pas de membre individuel.

Le second grand regroupement est le Regroupement des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ). Celui-ci a comme mission de 1) représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom; 2) d'offrir des ressources et un soutien aux seize CRE tout en assurant le partage d'expertise entre eux; 3) assurer la diffusion de la vision des CRE et encadrer les relations avec les intervenants politiques, sociaux, économiques et environnementaux au niveau national; et 4) œuvrer dans la plupart des grands dossiers environnementaux. Le RNCREQ représente les seize Conseils régionaux de l'environnement (CRE) qui eux, représentent 296 groupes environnementaux de toutes sortes.

Comme dans d'autres secteurs, les groupes environnementaux peuvent être représentés par plus d'une structure. Certains groupes peuvent, par exemple, être membres du RQGE et d'un Conseil régional de l'environnement. Une telle situation n'est pas en soi problématique et elle est aussi observable dans d'autres champs d'action communautaire. Toutefois, on observe des divergences au niveau des visions, des orientations et des moyens d'action entre les principaux regroupements, situation qui provoque des tensions dans le champ et qui influe sur les relations avec les instances gouvernementales.

2.1.2 - Les acteurs gouvernementaux

L'acteur gouvernemental principal du champ Environnement est le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. C'est au mois de février 2005 que le ministère de l'Environnement devient le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Cette modification de la désignation du Ministère consacre l'intérêt porté à l'idée de développement durable au cours des années 1990. Dans ce nouveau contexte, on fait maintenant cohabiter officiellement les missions

⁷ Voir le site du RQGE pour l'énoncé de mission; < <http://www.rqge.qc.ca/RQGE/mission.html> >.

de protection de l'environnement et de promotion d'un développement économique « durable ». La mission du Ministère est la suivante :

Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs a pour mission d'assurer la protection de l'environnement et des écosystèmes naturels pour contribuer au bien-être des générations actuelles et futures. Sa vision en est une de leader de la promotion du développement durable; il s'agit d'assurer à la population un environnement sain en harmonie avec le développement économique et le progrès social du Québec.⁸

Le Ministère existe depuis longtemps, mais il peut quand même être considéré comme un joueur relativement nouveau en ce qui a trait l'action communautaire, du moins au sens de la Politique. Avant l'élaboration et l'adoption de celle-ci à l'automne 2001, le Ministère dispose de quelques programmes de financement, mais ce sont surtout des programmes de soutien par projets qui ne visent généralement pas uniquement les organismes communautaires, mais plutôt l'ensemble des organismes à but non lucratif (OBNL). Dans les faits, seuls les CRE bénéficient d'un financement relativement stable depuis 1995.

L'autre acteur gouvernemental important du champ Environnement est le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS), par l'entremise de son Fonds d'aide à l'action communautaire autonome (FAACA). Ce Fonds a été créé le 11 octobre 1995, soit près de 6 ans avant l'adoption de la Politique. Un des volets du Fonds sert à financer les organismes qui œuvrent à la défense collective des droits⁹. Près de 400 organismes d'action communautaire autonome sont financés dans le cadre de ce Fonds, dont quelques groupes environnementaux. Le FAACA finance actuellement 5 groupes environnementaux ayant une portée nationale et étant considérés comme œuvrant à la défense collective des droits.

2.1.3 - Les programmes gouvernementaux

Malgré la précarité relative des groupes environnementaux, quelques programmes de financement leurs sont accessibles au ministère de l'Environnement dès le début des années 1990. Entre cette date et aujourd'hui, on peut identifier deux principaux

⁸ MDDEP *Présentation du ministère*; <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/ministere/inter.htm>> (consulté le 15 mai 2007).

⁹ La défense collective des droits est présentée ainsi dans la Politique: « Sous le vocable « défense collective des droits », le gouvernement reconnaît les activités liées à une action politique non partisane qui consistent, de la part des organismes ou des regroupements, à faire l'analyse des politiques gouvernementales ou des projets de loi. Il reconnaît aussi les activités de mobilisation sociale et de représentation auprès du gouvernement dans le but de le sensibiliser à ces analyses et aux situations que vivent certains groupes de citoyennes et de citoyens », Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, Gouvernement du Québec, 2001, p. 29.

programmes de soutien par projets, quatre programmes considérés par le Ministère comme étant du financement à la mission globale et deux fonds qui servent essentiellement à financer des projets, mais qui ne s'adressent pas uniquement aux organismes communautaires.

Les programmes de soutien par projets

On peut tout d'abord identifier deux programmes principaux de soutien par projets : le Programme Action-Environnement (PAE) et le Programme d'aide aux priorités environnementales (PAPE). Le PAE, qui a été mis sur pied en 1992, comportait un volet intitulé Soutien aux organismes environnementaux qui soutenait les projets d'organismes « dont la mission principale et la majorité des activités sont directement liées à la protection de l'environnement ou au développement durable ». Le volet 1 du PAE permettait de financer une quarantaine de projets de groupes environnementaux. Par exemple, en 2001-2002, le PAE a financé 40 projets pour un budget total de près de 728 000 \$; pour une moyenne de 18 200 \$¹⁰. En 2003-2004, dernière année du programme, le budget a été de 696 700 \$. Ce programme a été aboli le 31 mars 2004. Bien que ce programme ne s'adressait pas uniquement aux organismes communautaires, il constituait quand même une source importante de financement pour les organismes environnementaux du Québec.

L'autre programme de soutien par projets, le PAPE, a été créé en 1999. Ce programme finançait des projets correspondant à des priorités annuelles identifiées par le Ministère. Par exemple, pour l'année 2002-2003, ceux-ci étaient les changements climatiques, la gestion de l'eau, et la conservation de la diversité biologique. En ce qui a trait aux critères d'admission, on reprenait les quatre critères d'un organisme communautaire que l'on retrouve dans la Politique (posséder un statut d'organisme à but non lucratif, démontrer un enracinement dans la communauté, entretenir une vie associative et démocratique, être libre de déterminer sa mission et ses orientations ainsi que ses approches et ses pratiques). En 2000-2001, le PAPE a disposé d'un budget de 541 650 \$ pour financer une vingtaine de projets. En 2003-2004, le programme a financé onze projets pour 167 800 \$. Le PAPE a lui aussi été aboli le 31 mars 2004.

Ces deux programmes de soutien par projets étaient accessibles à l'ensemble des groupes environnementaux – le Ministère en a répertorié plus de 895-, catégorie qui dépasse largement les organismes d'action communautaire entendus au sens de la Politique.

Le programme des Conseils régionaux de l'environnement (CRE)

Les Conseils régionaux de l'environnement (CRE) sont officiellement reconnus et financés à partir de 1995 par le ministère de l'Environnement à titre d'organismes de concertation en matière de protection de l'environnement, d'éducation en matière d'environnement et de promotion du développement durable. Le financement des CRE et de leur Regroupement existait donc avant l'arrivée de la Politique.

¹⁰ Les données financières concernant les programmes qui sont présentés dans ce rapport ont été fournies par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

Ces organismes ont donc bénéficié, dès 1995, d'un appui à la mission globale. En 2001-2002, les seize CRE recevaient un financement annuel de 65 000 \$ chacun et leur regroupement, un financement de 85 000 \$, pour un programme total de 1 125 000 \$. À partir de 2002-2003, année de la création officielle du programme les concernant, les CRE ont vu leur financement augmenté à 85 000 \$ annuellement et celui de leur regroupement à 165 000 \$. Le Ministère y investit alors 63 000 \$ à même ses crédits et les 22 000 \$ restants provenaient de l'argent non récurrent de la mise en œuvre de la Politique octroyé au Ministère par le SACA (le 50M\$); le budget total du programme devient alors de 1 525 000 \$. De cette somme, 400 000 \$ provenaient de l'argent non récurrent dédié à la mise en œuvre de la Politique, et le reste, 1 125 000 \$, des crédits du Ministère. Une fois les sommes non récurrentes épuisées en 2005-2006, le Ministère puise à même ses crédits pour maintenir le financement des CRE au niveau où il était rendu. Au cours des années de la mise en œuvre de la Politique, le financement des CRE a donc augmenté considérablement. Finalement, le programme et les protocoles d'entente avec les CRE et le RNCREQ ont été renouvelés en 2006-2007 pour une période de 3 ans (2006-2009), selon les conditions suivantes : 85 000 \$ en 2006-2007, 95 000 \$ en 2007-2008 et 105 000 \$ en 2008-2009. Le financement du regroupement des CRE, le RNCREQ, est maintenu à 165 000 \$ avec une possibilité de le hausser si les disponibilités budgétaires le permettent.

Les programmes d'appui à la mission globale pour les groupes nationaux et régionaux : PSF, PSM-N, PSM-R

Outre le financement de projets et celui accordé au Conseil régionaux de l'environnement, les groupes ayant une portée « nationale » ont obtenu, dès 1999, le financement en appui à la mission au ministère de l'Environnement par l'entremise du Programme de financement statutaire (PFS). Au départ, ce programme ne finançait que cinq organismes. Il s'agissait d'ententes triennales qui ont couvert les années 1999-2000, 2000-2001, 2001-2002. Le budget de ce programme, 300 000 \$, a été puisé à même les crédits du Ministère. Ce montant permettait de financer les cinq organismes à raison de 60 000 \$ par année. Bien que mis en place avant l'adoption formelle de la Politique, ce programme s'appuyait déjà sur les principes de celle-ci. En effet, l'idée d'appui à la mission (financement statutaire), l'application des huit critères de l'action communautaire autonome et les ententes triennales sont tous des principes inscrits à la Politique que l'on retrouvait dans le PSF. On peut ici observer l'influence des travaux entourant l'élaboration de la Politique avec l'application de plusieurs idées qu'elle contiendra une fois adoptée en septembre 2001. Certains fonctionnaires du ministère de l'Environnement ont été actifs au moment de l'élaboration de la Politique et lors des débuts du Comité interministériel, et le secteur environnement a également intégré le Comité aviseur de l'action communautaire autonome dès ses débuts. Ces deux éléments ont favorisé le développement de programmes en lien avec les orientations de la Politique. Pour ces groupes nationaux, il s'agissait d'une première forme de reconnaissance de la part du Ministère.

À partir de l'année financière 2002-2003, le Programme de financement statutaire (PSF) est devenu le Programme de soutien à la mission pour les organismes nationaux (PSM-N). La nouvelle version du programme pour les organismes nationaux s'inscrit toujours dans les orientations de la Politique en établissant les huit critères de l'ACA pour l'admissibilité et en réalisant des ententes triennales avec les organismes admissibles. En plus des critères d'ACA, deux autres critères qui apparaissent dans le Programme sont pertinents à soulever : la répartition régionale du *membership* et la répartition du *membership* total. Ainsi, les organismes devaient avoir au moins quinze membres individuels cotisants ou deux organismes affiliés dans au moins huit régions du Québec, ou réaliser annuellement des actions dans au moins huit régions; et avoir au total au moins trois cents membres cotisants ou être reconnu comme un regroupement d'organismes (entité légalement constitué dont le *membership* est formé d'au moins 40 organismes affiliés).

Dans le cadre de ce programme, treize organismes dits nationaux obtiendront ainsi le financement en appui à la mission pour la période 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005. Le financement accordé à ces groupes variait entre 35 000 \$ et 60 000 \$, pour un budget total de 675 000 \$. Durant les trois années du financement triennal, l'enveloppe totale était répartie entre le Ministère (300 000 \$, 300 000 \$, 475 000 \$) et le SACA dans le cadre de l'argent non récurrent de la mise en œuvre (375 000 \$, 375 000 \$, 200 000 \$).

Dans la foulée du PSM-N de 2002-2003, un nouveau programme est élaboré et adopté suite à l'adoption de la Politique : le Programme de soutien à la mission des organismes régionaux (PRM-R). Lors de l'élaboration de ce programme, le Ministère a consulté certains groupes, dont le RQGE qui était à ce moment l'interlocuteur pour les questions liées à la Politique. On a sollicité le Réseau notamment pour l'élaboration des critères d'accès au programme. En ce qui a trait au programme, il vise spécifiquement les organismes environnementaux de portée régionale ; il n'y a pas vraiment de distinction qui est faite à ce moment entre les groupes régionaux et les groupes locaux ou groupes de base. On indique dans l'énoncé du programme qu'il permet de « répondre aux obligations de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire ». On avance également que « Par l'entremise de ce programme, le ministère de l'Environnement désire consolider l'action des principaux organismes environnementaux d'envergure régionale au Québec. Cette consolidation permettra à des organismes de stabiliser leur budget et de consacrer ainsi plus de temps à l'action environnementale qu'à la recherche de financement »¹¹.

À l'instar des organismes nationaux voulant bénéficier du PSM-N, les organismes souhaitant être admissibles au PSM-R devaient répondre aux critères de l'action communautaire autonome tels que définis dans la Politique. Outre les huit critères, on indique également que les organismes admissibles doivent avoir au moins vingt-cinq membres cotisants (individuels ou organismes affiliés). En 2003-2004, première année de mise en œuvre du programme, vingt-cinq organismes ont été financés pour un budget total de 425 000 \$; en 2004-2005, le budget a également été de 425 000 \$. Les sommes

¹¹ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (2004) Programme de soutien à la mission des organismes régionaux (PSM-R), p.1.

ayant servi au financement du PSM-R provenaient toutes de l'argent non récurrent de la mise en œuvre de la Politique et non des crédits du ministère de l'Environnement. C'est donc dire qu'une fois les sommes de la mise en œuvre épuisées en 2004-2005, le Ministère devait, s'il souhaitait reconduire le programme, puiser les sommes nécessaires à même ses crédits. Il s'agissait là d'un impact prévisible de l'épuisement des sommes dédiées à la mise en œuvre de la Politique, à savoir le non-renouvellement d'un programme advenant le cas où le ministère ne disposait pas des fonds nécessaires pour le renouveler. Les deux programmes d'appuis à la mission (PSM-N et PSM-R) étaient considérés par les groupes environnementaux comme des gains importants en matière de reconnaissance et de financement. Ces deux programmes se sont terminés le 31 mars 2005. Il est important de noter que le PSM-N a pour sa part été renouvelé au mois d'octobre 2007, c'est-à-dire après la rédaction de la première version de ce rapport. En termes de critères d'admissibilité, le programme reprend les huit critères de l'ACA que l'on retrouve dans la Politique et devrait donc s'adresser sensiblement aux mêmes groupes que ceux qui étaient financés dans la première mouture du programme (2002-2003/2004-2005).

Le Fonds vert

Le Fonds vert a été institué par la Loi sur le développement durable (Loi 188), qui a été adoptée le 13 avril 2006. Dans la section II.1 Fonds vert, article 15.1 de la Loi, on indique :

Ce fonds est affecté au financement de mesures ou de programmes que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions. Ce fonds vise, entre autres, à appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement durable, plus particulièrement en regard de son volet environnemental, de même qu'à permettre au ministre, dans le cadre prévu par la loi, d'apporter un soutien financier, notamment aux municipalités et aux organismes sans but lucratif œuvrant dans le domaine de l'environnement.

Bien que le Fonds ne soit pas à proprement parler un programme gouvernemental, il devrait tout de même constituer, à terme, l'un des principaux véhicules financiers en matière d'environnement au Québec. Il est à noter qu'actuellement, très peu d'informations sont disponibles sur ce nouveau Fonds. Nous savons qu'il sera alimenté graduellement par l'établissement de nouvelles sources de revenus, telles que des redevances sur les matières résiduelles et sur les hydrocarbures, des amendes environnementales, de même que par diverses formes de tarifications de services administratifs dispensés par le Ministère.

Le Fonds d'action québécois pour le Développement durable

Une autre source de financement a vu le jour en mars 2000 avec la mise sur pied du Fonds d'action québécois pour le développement durable (FAQDD). Il s'agit d'un organisme à but non lucratif qui s'est vu confier par le gouvernement du Québec une enveloppe de 45 millions de dollars pour la mise en œuvre d'un programme d'aide

financière destiné à soutenir des projets en matière de développement durable¹². Il existe deux principaux volets : *Actions en développement durable* et *Partenariats en développement durable*. Le premier volet finance des projets ponctuels d'une durée d'au moins un an et les montants accordés vont de 3 000 \$ à 30 000 \$; au moins 25% du financement doit provenir d'autres sources. Le second volet « permet d'accompagner le promoteur qui veut développer et réaliser un projet demandant un soutien financier plus important ou s'étalant sur une période pouvant aller jusqu'à trois ans. L'échéancier de réalisation du projet devra prendre en considération la date de fin de la programmation en vigueur, prévue pour le 31 mars 2010 »¹³.

Le montant maximum accordé est de 300 000 \$; dans ce cas, au moins 50% du financement doit provenir d'autres sources. Le FAQDD s'adresse aux coopératives et aux organismes à but non lucratif ayant parmi leurs priorités le développement durable. Ce n'est donc pas un Fonds accessible uniquement aux organismes communautaires, bien que plusieurs organismes environnementaux liés à la Politique en ont bénéficié (les CRE, les comités de bassin versant, ENJEU, Équiterre, UQCN, Vivre en Ville). Entre le 1^{er} janvier 2001, premier appel de projet, et le 1^{er} juin 2006, le FAQDD a financé 182 projets, 121 bourses et 102 stages pour un investissement de 29 millions de dollars. La participation du FAQDD dans les projets est relativement importante puisqu'elle peut atteindre jusqu'à 300 000 \$. Il est à noter que les frais de fonctionnement ne constituent pas des dépenses admissibles, ce qui exclu donc le financement à la mission globale tel qu'entendu dans la Politique.

2.2- Les dynamiques dans le champ Environnement

Cette section vise à mettre en lumière les dynamiques qui structurent le champ Environnement. L'identification de ces dynamiques permettra de comprendre de façon plus spécifique les enjeux qui se posent dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique. Ces dynamiques sont de deux ordres. Premièrement, il y a celles qui se présentent au sein du milieu environnemental québécois, ou intra-communautaires; deuxièmement, il y a celles qui lient le milieu environnemental au gouvernement québécois.

2.2.1- Les dynamiques intra-communautaires

En tant que mouvement social, le milieu environnemental est très hétérogène. Comme nous l'avons mentionné, il est composé d'une multitude d'organismes aux missions, aux stratégies et aux moyens d'action très diversifiés. Bien qu'ils partagent généralement le constat de la dégradation de l'environnement, ces organismes peuvent avoir des visions divergentes sur d'autres sujets. Ces visions divergentes se sont notamment traduites dans le processus de développement et de mise en œuvre de la Politique.

¹² Voir FAQDD; <<http://www.faqdd.qc.ca/>>.

¹³ *Idem.*

Par ailleurs, notons qu'avant la mise en œuvre de la Politique et surtout avant la création du Comité aviseur en 1996, les groupes environnementaux entretiennent peu de liens avec les organismes communautaires des autres secteurs d'activités (santé, immigration, etc.). Le fait qu'ils n'ont pas été historiquement rattachés à un ministère dans le cadre d'un programme bien établi, comme c'est le cas par exemple en Santé et Services sociaux avec le Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC), explique en partie cette situation. L'arrivée du Comité aviseur en 1996 modifia cet isolement relatif par rapport aux autres groupes communautaires.

L'arrivée du Comité aviseur de l'action communautaire autonome

Un élément de structuration important au sein du champ Environnement est l'arrivée du Comité aviseur de l'action communautaire autonome en 1996. Le Comité aviseur est l'instance de représentation formelle des organismes d'action communautaire autonome (ACA) auprès du gouvernement du Québec dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique. Le Comité est composé de vingt secteurs et regroupements multisectoriels représentant toutes les composantes du mouvement d'ACA, pour un total de près de 4000 organismes communautaires (la Politique touche au total près 5000 organismes).

C'est le Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE) qui occupe le poste de représentant au sein du Comité aviseur depuis 1996. Ce poste lui aurait été attribué de façon quelque peu informelle, au sens il a été approché par l'un des regroupements fondateurs du Comité aviseur, le Mouvement pour l'éducation populaire autonome du Québec (MEPAQ), afin qu'il participe aux travaux du Comité. Suite à ces premiers contacts, le RQGE devient le représentant du secteur environnemental.

La création du Comité aviseur et la participation de certains groupes environnementaux à cette structure permettront l'établissement de nouveaux liens avec les autres secteurs du milieu communautaire, liens qui étaient auparavant à peu près inexistantes. C'est également durant cette période que les groupes environnementaux prennent connaissance du projet de développer une politique d'action communautaire. Ainsi, c'est à cette époque que ces groupes adopteront le « langage » de la Politique pour ce qui est, notamment, du financement à la mission globale, des ententes triennales et de la reconnaissance de l'action communautaire autonome (ACA).

Cette nouvelle situation aura pour effet de créer un clivage au sein des organismes environnementaux québécois : entre ceux se réclamant de l'action communautaire autonome (ACA), appuyés en cela par le Comité aviseur, et les autres organismes, dont les Conseils régionaux de l'environnement (CRE). Ce clivage, qui commence à s'opérer au sein du champ, a par ailleurs été exacerbé par des conflits entre organismes qui s'inscrivent dans une histoire particulière.

Un des points de rupture se serait produit en 1995, lorsque le gouvernement a décidé de financer les CRE. Les autres groupes environnementaux ont alors eu l'impression que l'argent destiné aux CRE avait été pris à même les sommes disponibles au Programme

Action-Environnement, une des sources principales de financement des groupes environnementaux à l'époque. Pour le RQGE et plusieurs de ses groupes membres, cette décision a eu pour effet de priver les groupes de base d'un financement essentiel à la réalisation de leurs activités. Il semble que c'est depuis ce temps que les relations sont difficiles entre les CRE et le RQGE.

Cette situation s'inscrit également dans le conflit qui a opposé le RQGE au RCNREQ en matière de représentation des groupes. À l'été 2000, des démarches ont été entreprises par le Regroupement des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) et par l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN, aujourd'hui Nature Québec) afin d'intégrer le Comité avisier. Leur revendication s'appuyait sur l'impression que le RQGE ne pouvait prétendre représenter l'ensemble du mouvement environnemental québécois. L'UQCN et les CRE soutiennent alors que le RQGE ne bénéficie pas de la légitimité nécessaire dans la mesure où, toujours selon eux, son *membership* se serait effrité au cours des années. Leur demande sera à l'effet de revoir le processus de nomination du représentant environnement au Comité avisier. Ils proposent qu'un nouveau collège électoral composé des organismes nationaux reconnus par le Ministère soit mis sur pied afin d'élire le représentant. Selon eux, il aurait été « plus approprié que le milieu environnemental choisisse lui-même qui est le mieux à même de les représenter »¹⁴; cette position implique donc une remise en question de la légitimité du RQGE.

Cette démarche occasionna encore davantage de frictions entre les organismes. Suite à celle-ci, plusieurs organismes membres du RQGE écriront à leur tour des lettres pour signifier leur appui Réseau et leur satisfaction à l'égard de son travail au cours des années. Dans sa réponse formelle au RNCREQ et à l'UQCN, le RQGE souligne que le choix qui a été effectué en 1996 avait été fait par les cinq grands regroupements nationaux ayant travaillé à la mise sur pied du Comité avisier et que ces derniers avaient alors considérés que le RQGE était le regroupement le plus à même de représenter les organismes d'action communautaire autonome. Au terme de ce conflit, le RQGE est demeuré le représentant au Comité avisier et il l'est encore actuellement.

Si le RQGE est demeuré le représentant au Comité avisier, il semble toutefois que le RNCREQ lui ait succédé à titre « d'interlocuteur privilégié » auprès du Ministère pour les groupes environnementaux. Le RQGE a en effet été consulté lors du développement du PSM-N et du PSM-R entre les années 1999 et 2002. Durant cette période, le RQGE est notamment consulté sur les critères de ces programmes de financement, qui mettront l'accent sur l'ACA. Les démarches actuelles pour la réactivation d'un programme d'appui à la mission pour les organismes nationaux se font sous le leadership du RNCREQ. Cette nouvelle configuration des relations pourrait avoir un impact sur la nature des programmes développés.

¹⁴ Lettre de l'UQCN, envoyée au Comité avisier le 11 mai 2000.

2.2.2- Les dynamiques entre les organismes et l'État : la concertation

La nature même des groupes environnementaux a généralement pour effet de rendre la concertation avec les instances gouvernementales relativement difficile. Contrairement, par exemple, à des groupes qui existent principalement pour offrir des services, les groupes environnementaux sont souvent formés pour critiquer les diverses formes de développement qui leur apparaissent comme étant nuisibles à l'environnement, que celles-ci émanent d'organisations ou d'entreprises privées ou des gouvernements. Ce rôle critique n'empêche pas que certains liens se développent avec le gouvernement, mais la position particulière des groupes environnementaux en cette matière pose la question du rapport à l'État avec une acuité particulière.

Aux dires des acteurs communautaires, les relations entre les groupes environnementaux et le Ministère n'ont jamais été très développées et très soutenues, comme c'est le cas dans d'autres secteurs qui possèdent des instances de concertation permanentes. Des consultations ont lieu lors du développement des politiques, des programmes ou de la réglementation, mais il ne s'agit pas d'instance de concertation aux activités soutenues, tel que le proposent la Politique et le Cadre de référence.

Rappelons à cet égard que la Politique indique que le gouvernement souhaite « établir avec les organismes communautaires une interaction fondée sur la confiance, le respect mutuel et la transparence »¹⁵, et que la première partie du Cadre de référence est consacrée aux « principes guidant les relations entre le gouvernement du Québec et les organismes communautaires ». Il s'agit donc d'une orientation forte de la Politique de promouvoir l'ouverture d'espaces de discussions entre les organismes et le gouvernement. Comme nous le verrons ultérieurement, la mise en œuvre de la Politique n'a pas réussi à favoriser la mise sur pied d'instance de concertation permanente. Celle-ci demeure ponctuelle et s'inscrit dans des activités spécifiques.

Cette mise en contexte nous mène aux principaux enjeux qui se posent dans le contexte de la mise en œuvre de la Politique. C'est à ces enjeux que les prochains chapitres du présent rapport sont consacrés.

¹⁵ *L'action communautaire...*, op. cit., p. 16.

III. L'interprétation de la Politique : qu'est-ce l'action communautaire autonome ?

La Politique consacre la distinction entre l'action communautaire au sens large (AC) et l'action communautaire autonome (ACA). Cette distinction entre AC et ACA est un élément central de l'esprit de la Politique et soulève un certain nombre d'enjeux identitaire, politique et financier. Dans cette section, c'est la dimension identitaire qui est examinée, c'est-à-dire la façon dont les groupes environnementaux perçoivent cette distinction et son importance. Comme nous l'avons mentionné, l'accent mis dans la Politique sur l'ACA de même que la création du Comité aviseur - et ses modes de représentation- ont créé un clivage au sein du champ Environnement.

3.1 – La Politique, le Cadre de référence et l'action communautaire autonome

Bien que la Politique s'applique à l'ensemble du milieu communautaire, elle vise néanmoins à distinguer et à favoriser l'action communautaire dite autonome :

Le gouvernement est d'avis qu'il est devenu nécessaire de constituer un dispositif répondant aux besoins de l'action communautaire autonome, dans le respect de ses caractéristiques premières et des aspects qu'emprunte son autonomie. Ce dispositif vient mettre fin au litige quant aux distinctions à apporter entre les interventions et services alternatifs issus de l'action communautaire autonome et les interventions ou services complémentaires aux services publiques¹⁶.

Dans le Cadre de référence, l'action communautaire autonome est présentée ainsi :

« La politique gouvernementale explique la portée de la notion d'action communautaire autonome au Québec, en situant cette pratique d'action communautaire dans la dynamique d'un mouvement de participation et de transformation sociale, aux approches larges et aux pratiques citoyennes. Cette formulation nous renvoie à un mouvement constitué d'organismes issus de l'initiative des citoyens ou des communautés et qui favorisent la participation et l'engagement militant ou bénévole. La transformation sociale et la prise en charge individuelle et collective que visent les organismes d'action communautaire

¹⁶ *L'action communautaire...*, op. cit., p. 25.

autonome les amènent à développer une intervention qui fait place à la promotion et à la défense collective des droits.¹⁷

De façon plus spécifique, les organismes communautaires au sens large doivent répondre à quatre critères :

1. avoir un statut d'organisme à but non lucratif;
2. démontrer un enracinement dans la communauté;
3. entretenir une vie associative et démocratique; et
4. être libre de déterminer leur mission, leurs orientations, ainsi que leurs approches et leurs pratiques.

Pour répondre à la définition de l'action communautaire autonome (ACA), les organismes doivent répondre à quatre critères supplémentaires, qui sont :

5. avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté;
6. poursuivre une mission propre à l'organisme et qui favorise la transformation sociale;
7. faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges axées sur la globalité de la problématique abordée; et
8. être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public.¹⁸

Comme nous l'avons constaté dans plusieurs autres champs d'action, l'interprétation et l'application de ces critères, autant du côté communautaire que gouvernemental, sont très variables. Toutefois, peu importe le champ étudié, les groupes qui se réclament de l'ACA portent généralement une grande importance au respect des caractéristiques spécifiques du mouvement. Il s'agit pour eux d'une question identitaire importante. Dans le champ Environnement, c'est le RQGE, en tant que représentant au Comité aviseur, qui est le porteur de la vision de l'ACA.

3.2 – Quels groupes font partie de l'action communautaire autonome ?

Voilà une question qui soulève des débats importants au sein du champ Environnement, notamment entre le RQGE et les CRE. Pour les groupes qui se réclament de l'ACA, donc le RQGE, la majorité de ses membres et d'autres organismes nationaux, les CRE sont essentiellement des « tables multisectorielles de concertation » qui ne répondent pas aux huit critères de l'action communautaire autonome. La composition des CRE est, selon eux, problématique dans la mesure où ils regroupent généralement une grande diversité d'acteurs, notamment des partenaires institutionnels et des entreprises ou organisations privées. Le Programme de soutien à la mission des conseils régionaux de l'environnement et du Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement pour la période 2003-2006 stipulait en effet que les mandats des CRE étaient notamment de :

¹⁷ Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, Gouvernement du Québec, 2004, Troisième partie, p. 16.

¹⁸ *L'action communautaire...op. cit.*, p. 21.

- Regrouper et représenter des organismes environnementaux ainsi que des organismes publics ou privés, des entreprises, des associations et des individus intéressés par la protection de l'environnement et par la promotion du développement durable d'une région, auprès de toutes les instances concernées et de la population en général et ce, à des fins purement sociales et communautaires, sans intention pécuniaire pour ses membres;
- Agir à titre d'organisme ressource auprès des intervenants régionaux œuvrant dans le domaine de l'environnement et du développement durable;
- Participer à tout mandat confié par le Ministre et ayant fait l'objet d'une entente mutuelle précisant les conditions de réalisation du mandat, dont les consultations.

On peut observer qu'il s'agit de mandats assez précis quant aux activités principales que les CRE doivent réaliser. En tant que structure de concertation reconnue et financée par le gouvernement du Québec, les CRE sont donc appelés à remplir des mandats qui leurs sont confiés par le gouvernement. Ces prescriptions semblent difficilement conciliables avec les énoncés que l'on retrouve dans le Cadre de référence à la section qui traite des critères qui s'appliquent aux organismes d'ACA :

Aux paramètres qui définissent l'autonomie juridique des organismes communautaires au sens large s'en ajoutent d'autres qui non seulement marquent la distance à maintenir avec les pouvoirs publics et les organismes, mais reflètent également l'autonomie politique de l'organisme, c'est-à-dire son indépendance d'action. Dans son essence même, cette autonomie politique et cette indépendance d'action renvoient à la nature et à la philosophie de l'action et de l'intervention dans lesquelles un organisme d'action communautaire autonome est engagé ainsi qu'à sa capacité à définir par lui-même les règles ou les normes qui encadrent la conduite de ses activités.¹⁹

En ce qui a trait à la section qui traite des organismes admissibles, le Programme des CRE 2003-2006 reprend les huit critères de l'action communautaire autonome présentés plus haut. Toutefois, dans cette même section au point 4, on indique que les organismes doivent :

« démontrer que les membres de l'organisme sont des intervenants intéressés par l'action environnementale dans une perspective de développement durable et que le conseil d'administration se compose de membres choisis parmi les catégories d'organismes suivants : organismes environnementaux répondant aux critères 1 et 2 ci-haut ; milieu socio-économique, communautaire et syndical ; milieu de la santé ; milieu agricole et forestier ; milieu de l'éducation et de la recherche ; gouvernements locaux et

¹⁹ *Cadre de référence...*, *op.cit.*, Troisième partie, p. 16.

régionaux ; milieu industriel et des entreprises à but lucratif ; associations professionnelles ; individus. »²⁰.

Encore une fois, dans la perspective des groupes qui se réclament de l'ACA, l'imposition de critères quant à la composition du conseil d'administration contrevient à la définition et aux critères retenus pour caractériser l'ACA. Le fait que les CRE ne soient pas considérés comme des groupes d'ACA par le Comité aviseur devient important dans la mesure où ils bénéficient d'un soutien financier en appui à la mission globale du Ministère. À cet égard, la Politique établissait un lien important entre ACA et appui à la mission en proposant que ce mode de financement doive être « privilégié » pour les groupes d'ACA. Pour démontrer le fossé qui existe entre ces deux types de groupes, le Comité aviseur de l'action communautaire autonome a transmis un avis au nouveau ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Sam Hamad, le 24 avril dernier, dans lequel il demande que soit enlevé de l'État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire²¹ les sommes versées aux CRE et aux Comités de bassin versant :

Ce ministère (Développement durable, Environnement et Parcs) prétend attribuer la majeure partie du soutien financier destiné aux organismes communautaires à la mission de ces organismes. Or, la totalité du soutien à la mission (3 740 000 \$) est plutôt attribuée à des tables multisectorielles de concertation qui ne sont pas des organismes communautaires. Avec l'abolition des programmes de soutien à la mission aux organismes nationaux et régionaux, le ministère ne finance plus aucun soutien à la mission d'organismes communautaires en environnement, ce que nous déplorons vivement.²²

Pour le Comité aviseur, il apparaît problématique que le Programme du Ministère exige des CRE qu'ils répondent aux huit critères de l'ACA et qu'en même temps, il exige que le Conseil d'administration soit notamment composé de représentants de gouvernements locaux ou d'autres entités parapubliques, de même que des entreprises ou organisations privées. Ajoutons à cela que le Protocole est assez clair à l'effet que les CRE doivent faire de la concertation au niveau régional, prescription qui oriente la mission même de ces groupes. Dans ce contexte, pour eux, les CRE ne peuvent être considérés comme des organismes d'ACA.

²⁰ Voir le Programme sur le site du RNCREQ, à l'adresse <http://www.rncreq.org/>.

²¹ L'État de situation est un document administratif préparé par le SACAIS dans lequel est compilé l'ensemble des sommes octroyées par les quelque 22 ministères et organismes qui financent des organismes communautaires; voir le site du SACA, www.saca.mess.gouv.qc.ca.

²² Comité aviseur de l'action communautaire autonome (2007) *Avis du Comité aviseur concernant l'État de situation 2005-2006*.

Le nouveau protocole d'entente de partenariat 2006-2009

Comme nous l'avons mentionné précédemment, un nouveau protocole d'entente et un nouveau programme de financement ont été élaborés entre le MDDEP et les CRE pour les périodes 2006-2007, 2007-2008 et 2008-2009. Si les mandats demeurent les mêmes que dans les anciens documents, les critères d'accès au programme ont été légèrement modifiés. En effet, l'ancien programme exigeait des CRE qu'ils répondent aux huit critères de l'ACA, alors que dans le nouveau programme, seuls les quatre premiers critères de l'action communautaire doivent être remplis. Pour le MDDEP, il est clair que les CRE remplissent les quatre critères de l'action communautaire (voir critères plus haut). Il est également à noter que l'on parle maintenant d'un « protocole d'entente de partenariat », appellation qui vient confirmer l'approche partenariale privilégiée par le MDDEP avec les organismes externes qui œuvrent dans le champ de l'environnement et du développement durable.

Quel type de partenariat et avec quelles conséquences pour la Politique ?

Les revendications du Comité aviseur s'inscrivent dans l'idée que le financement à la mission globale devrait être réservé prioritairement aux groupes d'ACA, qui est d'ailleurs une revendication historique du Comité. Dans ce contexte, le fait que le programme des CRE et de leur regroupement soit intégré dans l'État de situation fausse, selon eux, les données quant aux sommes qui sont « réellement » octroyées aux organismes d'action communautaire autonome en mission globale.

Dans la perspective des CRE, on considère généralement qu'il leur est possible de jouer leur rôle de défenseur de l'environnement, tout en maintenant divers types de rapport avec le gouvernement. Pour eux, les liens qu'ils développent avec le gouvernement est une façon de faire avancer certains projets et une certaine vision de la défense de l'environnement. Il est toutefois important de noter que certains des acteurs rencontrés sont conscients que l'équilibre entre le « partenariat » et la « contestation » est parfois difficile à atteindre et que la relation partenariale empêche parfois, ou du moins, peut ralentir la réaction à certaines décisions ou projets qui pourraient être dommageables pour l'environnement.

Il faut aussi soulever que les CRE ont tous des compositions, des moyens d'action et des histoires différentes. Ces différences rendent donc difficile la généralisation de leur statut, de leur structure et de leurs modes de fonctionnement. À cet égard, les premiers CRE ont été formés dans les années 1970 dans certaines régions du Québec et étaient, à cette époque, « issus de la communauté »; une des caractéristiques principales de l'action communautaire autonome (ACA). Toutefois, dans la mesure où le gouvernement du Québec a décidé, en 1995, d'étendre le concept à l'ensemble des régions administratives, de « formaliser » leur structure et leur fonctionnement dans un programme et de leur confier des mandats spécifiques, leur rôle de partenaire du Ministère s'est par le fait même accru.

La question qui se pose maintenant est : est-ce que le statut des CRE (action communautaire, action communautaire autonome, partenaires du MDDEP, etc.) est important ? Si l'on voulait appliquer la Politique et le Cadre de référence à la lettre et que cette question était liée au financement, cela aurait des implications importantes ; comme nous l'avons mentionné, un lien clair est établi dans la Politique entre action communautaire autonome et financement à la mission globale. Toutefois, le caractère non prescriptif de la Politique dont nous avons traité dans un rapport précédent²³, implique que les ministères ont le droit de faire des choix de financement et de reconnaissance qui ne sont pas nécessairement en lien avec la Politique, sans que cette décision ne puisse être remise en question.

L'idée à retenir est que nous ne remettons pas en question le bien-fondé ou la pertinence du partenariat qui s'est installé progressivement entre le MDDEP et les CRE. Les deux parties semblent tirer des bénéfices de cette relation : les CRE ont accès à un financement stable et relativement élevé tandis que le MDDEP entretient des liens privilégiés avec le principal réseau environnemental au Québec, réseau qui est par ailleurs bien ancré dans l'ensemble des régions administratives. Ce que nous remarquons cependant est que ce type de rapport, et le financement qui lui est rattaché, n'est pas prévu à la Politique. C'est-à-dire que ce n'est ni un financement en ententes de service servant à dispenser des services « complémentaires » aux services publics – les CRE ont quand même une grande liberté d'action -, ni un financement à la mission globale visant à financer des services dits « alternatifs » - ils ont quand même à remplir certains mandats gouvernementaux et à respecter certaines règles quant à leur composition. Voilà la raison pour laquelle la relation entre les CRE et le MDDEP pose des questions quant à son arrimage aux principes et aux orientations de la Politique.

²³ GARON, F., J. DUFRESNE ET L. GUAY (2006) La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire au niveau central et intersectoriel : Identification des enjeux. Équipe d'évaluation de la PRSAC, CPDS, Université de Montréal, <www.evalprsac.com>.

IV. La concertation et la représentation

La concertation réfère aux lieux à l'intérieur desquels les acteurs communautaires et gouvernementaux se rencontrent pour discuter de certains enjeux liés au champ dans lequel ils travaillent. La mise en place de tels mécanismes est l'une des orientations de la Politique²⁴ qui est aussi spécifiée dans la première partie du Cadre de référence et dans le Plan d'action gouvernemental. La représentation réfère pour sa part à la façon dont les acteurs communautaires portent leurs intérêts, leurs idées, voire leurs identités auprès du gouvernement à l'intérieur de ces lieux. Plus précisément, la représentation est le processus qui lie les groupes de la base aux regroupements, par un mandat qui est celui de représenter les positions de ces groupes auprès des instances gouvernementales. L'idée de représentation permet d'analyser la dynamique d'un champ à travers, d'une part, les relations qu'entretiennent entre eux les organismes communautaires du champ Environnement et, d'autre part, leurs rapports à l'État.

4.1- Le rôle des groupes environnementaux : concertation ou confrontation ?

Une des divisions importantes qui existent entre les groupes environnementaux est le rapport à l'État ou la vision qu'ont les groupes, du rapport qu'ils devraient entretenir avec l'État. Dans ce domaine, différentes options s'offrent aux groupes de la société civile. Par exemple, certains peuvent adopter une position de « partenaires » avec l'État. En se percevant et en se présentant ainsi, les groupes acceptent de participer aux activités de concertation et d'être consultés sur diverses questions ; il s'agit parfois d'une « mission » de l'organisme qui est inscrite en bonne et due forme dans les protocoles d'entente. Pour ces groupes, le rôle de concertation et de consultation n'impliquent pas nécessairement un affaiblissement du pouvoir de contestation, caractéristique que l'on retrouve chez beaucoup de groupes environnementaux, même si on reconnaît généralement que cette décision a inévitablement un impact sur les rapports qui sont entretenus avec l'État. Si la relation partenariale permet de « meilleures » relations avec les acteurs publics, elle peut aussi comporter des coûts en termes d'actions et de revendications. Le fait d'entrer davantage dans une relation de négociation plutôt que de contestation peut impliquer une certaine réserve chez les acteurs impliqués.

Pour d'autres groupes, le statut de « partenaires » de l'État mène de facto à un affaiblissement du pouvoir contestataire des groupes et impliquent nécessairement des compromis qu'ils ne sont pas prêts à faire. Les compromis qu'exige la relation partenariale est pour eux un prix trop cher à payer. Selon cette conception, les compromis vont toujours dans le sens de l'affaiblissement de la vision de « protection de l'environnement » au profit d'une vision davantage axée sur le développement

²⁴ « Le gouvernement veut ouvrir des instances et lieux de concertation mis en place par les ministères [...] aux organismes communautaires intéressés à partager leur expertise et il veut faciliter leur participation. » dans *L'action communautaire...*, *op. cit.*, p. 24.

économique. À cet égard, la plupart des acteurs rencontrés soulèvent que la transformation du ministère de l'Environnement en un ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs n'est pas que sémantique et a entraîné un glissement dans la nature des débats entourant les questions environnementales. Ce qu'on souligne ici est le caractère ambigu et parfois équivoque de la notion de développement durable.

Enfin, pour d'autres, ces deux types de rapport à l'État sont « complémentaires » dans la mesure où les deux sont nécessaires pour assurer à la fois la défense des droits, les revendications et la contestation, et faire progresser certaines visions ou certaines idées dans les sphères plus institutionnalisées regroupant une diversité d'acteurs. Ces différentes visions de l'action environnementale teintent les relations que les groupes entretiennent avec le gouvernement.

4.2 – La concertation en matière d'environnement

Le premier constat qui ressort de l'analyse est qu'il n'existe pas d'instance de concertation formelle et permanente qui lie les groupes communautaires en environnement et le Ministère. Les consultations demeurent ponctuelles et sur une base ad hoc et portent sur des problématiques spécifiques, plutôt que sur la mise en œuvre de la Politique et la « gouvernance » du secteur dans son ensemble. Certaines consultations ont eu lieu lors du développement des programmes de financement à la mission pour les groupes nationaux et régionaux (PSM-N et PSM-R), mais ces consultations étaient limitées à la question des critères et, aux dires des acteurs communautaires, n'ont pas été très soutenues. Les acteurs communautaires rencontrés associent par ailleurs cette ouverture relative lors du développement de ces programmes à la présence de fonctionnaires qui, à l'époque, connaissaient bien le dossier de la Politique et y accordaient une certaine importance. C'est l'une des raisons pour laquelle ces deux programmes collaient de près aux orientations de la Politique. Mis à part ces brèves consultations, il ne semble pas y avoir eu d'autres mécanismes de consultation liés à la mise en œuvre de la Politique.

Du côté du Ministère, où il y a eu beaucoup de roulement de personnel dans ce dossier et où il s'est avéré difficile de rencontrer les acteurs clés, on ne semble pas accorder une grande importance à la nature des organismes, c'est-à-dire qu'ils soient communautaires au sens large, communautaires autonomes ou simplement OBNL. Le Ministère est plutôt à la recherche de « partenaires » avec lesquels il peut travailler pour remplir ses missions, peu importe leur statut. La Politique semble donc très peu s'imposer en matière de concertation. Pour le Ministère, l'argument a été que la priorité des dernières années a consisté à trouver le financement nécessaire à la réactivation d'un programme d'appui à la mission des groupes, étape préalable à la mise en place d'une instance de concertation permanente.

Dans une perspective plus générale, la participation des groupes environnementaux s'effectue souvent dans le cadre d'activités formelles telles que les commissions

parlementaires. À titre d'exemple, de nombreux mémoires ont été présentés par les groupes environnementaux lors des consultations parlementaires sur le Projet de loi sur le développement durable au cours de l'année 2005 ; il s'agit donc de formes de consultations traditionnelles sur des problématiques spécifiques, qui ne correspondent pas à l'idée de concertation telle que proposée dans la Politique et le Cadre de référence.

4.2.1 - Des relations changeantes

Bien qu'il n'y ait pas de concertation permanente avec le Ministère, certains acteurs communautaires ont tout de même indiqué qu'ils avaient certaines relations avec leurs vis-à-vis gouvernementaux, que ce soit pour certains programmes de financement ou pour discuter de façon informelle de certaines problématiques. À cet égard, certains groupes ont relevé un changement dans leurs relations avec le Ministère depuis le changement de gouvernement en avril 2003. Selon certains, c'est à partir de ce moment que les relations avec le Ministère sont devenues plus tendues ; certains ont parlé d'une « rupture des canaux de communication » avec le Ministère au cours de cette période. Cette situation s'est produite avec les groupes qu'on peut qualifier de plus « critiques », dont le RQGE. Ses positions critiques et son approche qui est parfois axée sur la confrontation, trait distinctif de plusieurs organismes d'ACA, auraient eu un effet important sur ses relations avec le Ministère.

Par ailleurs, il faut noter que les relations entre les CRE et le Ministère semblent s'être beaucoup améliorées au cours des dernières années. Il y aurait eu des débuts difficiles à partir de 1995, notamment en raison de l'émergence de cette nouvelle structure dans certaines régions et du questionnement autour du rôle qu'elle serait amenée à jouer. On indique que plus de 10 ans après leur entrée au Ministère, les CRE ont généralement de bonnes relations avec le personnel de ce dernier. On les consulte maintenant sur diverses problématiques, comme la réglementation et la modification de règlements dans les domaines du traitement de l'eau ou des changements climatiques. Ces consultations demeurent organisées selon un mode plutôt informel.

V. Les enjeux relatifs au financement des organismes communautaires dans le champ Environnement

La plupart des groupes en environnement ont toujours eu une certaine difficulté à assurer un financement stable et adéquat de leurs activités. La nature de leurs activités, le rôle critique de plusieurs d'entre eux et l'implication souvent volontaire et bénévole de citoyens dans ce type d'organisations expliquent en partie cette réalité. Les formes de financement qui existent peuvent provenir de sources privées telles que des fondations, des contributions des membres, de contributions de députés à même des fonds discrétionnaires ou de programmes spécifiques à la réalisation de projets. Ces sources de financement présentent toutes la particularité d'être incertaines et de maintenir une grande majorité d'organismes dans un état précarité. À l'instar des autres champs étudiés dans le cadre de cette évaluation, la question du financement est donc centrale, d'autant plus que la question de la « consolidation » des organismes communautaires est une des grandes orientations de la Politique.

5.1 - Les deux périodes de la problématique du financement

La reconnaissance et le financement des groupes environnementaux ont connu deux grandes périodes dans le contexte de la mise en œuvre de la Politique. La première, qui s'échelonne du début des années 1990 jusqu'en 2003, fut une période de développement pour les groupes environnementaux dans la mesure où de nouveaux programmes ont été élaborés au ministère de l'Environnement. Il s'agit de deux programmes par projets, l'un qui a vu le jour en 1992 et l'autre en 1999, et de quatre programmes d'appui à la mission pour trois types d'organismes différents ; ces programmes ont été présentés en détail dans la première partie de ce rapport. Les programmes d'appui à la mission ont permis la reconnaissance des groupes et ce, en fonction des orientations de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire.

La seconde période en fut une de compressions puisque la plupart des programmes de financement du gouvernement du Québec pour les groupes environnementaux n'ont pas été renouvelés suite à l'épuisement des sommes dédiées à la mise en œuvre de la Politique. En fait, on peut avancer que la seconde période débute avec l'arrivée du gouvernement libéral en avril 2003. C'est à partir de cette date que les programmes d'appui à la mission pour certains groupes commencent à être sérieusement questionnés.

De façon plus spécifique, les deux programmes par projets de même que deux des quatre programmes d'appui à la mission ont été abolis entre le 31 mars 2004 et le 31 mars 2005. Par ailleurs, certains des groupes ayant perdu leur financement ont réussi à être intégrés au Fonds d'aide à l'action communautaire autonome (FAACA) du SACAIS au cours de l'année financière 2006-2007, dans le volet de la défense collective des droits. Pour la grande majorité des autres groupes, ils n'ont pas accès pour le moment à un programme de financement à la mission.

5.2 - L'évolution du budget du ministère de l'Environnement

Un élément de contexte particulièrement important à souligner en matière de financement est que le ministère de l'Environnement a été l'un des ministères du gouvernement du Québec les plus durement touchés par les compressions budgétaires depuis une dizaine d'années. Sans prétendre en faire une analyse exhaustive, ce qui dépasserait l'objet du présent rapport, le tableau 1, qui suit, présente l'évolution des dépenses du ministère de l'Environnement par rapport aux dépenses totales du gouvernement du Québec. Le budget du ministère de l'Environnement est passé de 1,32% du budget total du Québec en 1990-1991, son plus haut niveau, pour atteindre 0,34% en 2005-2006. Les gouvernements qui se sont succédé ont donc progressivement entamé la capacité du Ministère à maintenir son niveau de dépenses. Dans le contexte de ces importantes compressions budgétaires, il était tout à fait prévisible que certaines clientèles ou problématiques allaient écopier.

5.3 - Les problématiques associées au financement

En termes de problématiques, le premier élément à soulever est évidemment l'abolition de plusieurs programmes de financement pour les organismes communautaires nationaux et régionaux, action qui va clairement à l'encontre de l'esprit de la Politique. L'abolition de ces programmes est un dur coup pour les groupes environnementaux. Le Ministère avait plutôt bien répondu aux attentes du milieu dans les premières années de la mise en œuvre de la Politique en développant des programmes d'appui à la mission pour les organismes nationaux et régionaux ; d'autant plus que ces programmes associaient l'action communautaire autonome (ACA) et le financement en appui à la mission, tel que le propose la Politique. Comme nous l'avons vu précédemment, quatre programmes importants ont été abolis entre le 31 mars 2004 et le 31 mars 2005. Le tableau 2 présente les programmes de financement du ministère de l'Environnement pendant la période de la mise en œuvre de la Politique.

5.3.1 – Le non renouvellement des programmes

Les deux programmes pour le financement des projets (PAE et PAPE) ont été abolis le 31 mars 2005, soit après avoir respecté leurs derniers engagements financiers. Toujours au 31 mars 2005, c'était au tour de deux des trois programmes d'appui à la mission de ne pas être renouvelés, le PSM-N et le PSM-R. Dans le cas du PSM-N, les ententes triennales qui avaient été signées en 2002-2003 ont été respectées jusqu'à leur terme en 2004-2005. Dans le cas du PSM-R, les organismes régionaux n'ont reçu que deux ans de financement puisque le programme a été plus long que prévu à mettre en œuvre (2003-2004, 2004-2005). Du côté du MDDEP, on indique que l'ensemble des sommes prévues pour les trois années du programme, 850 000 \$, a été versé sur une période de deux ans

plutôt que trois ans, ce qui signifie que les groupes n'ont pas subi de pertes suite à cette situation.

Tableau 1 : Dépenses du Ministère de l'Environnement en % des dépenses totales du Gouvernement du Québec

Année financière	% Dépenses Min. Env. /Gvt Qc
1984-1985	0.50 ²⁵
1986-1987	0.89 ²⁵
1989-1990	1.27 ²⁵
1990-1991	1.32 ²⁵
1993-1994	0.70 ²⁶
1994-1995	0.64 ²⁶
1995-1996	0.61 ²⁶
1996-1997	0.60 ²⁶
1997-1998	0.61 ²⁷
1998-1999	0.62 ²⁷
1999-2000	0.66 ²⁸
2002-2003	0.41 ²⁹
2003-2004	0.43 ²⁹
2004-2005	0.38 ²⁹
2005-2006	0.34 ²⁹

²⁵ Source : Blais, A. et Vaillancourt, F. (1990) « Le budget », L'année politique au Québec 1989-1990, PUM, <http://www.pum.umontreal.ca/apqc/89_90/blais/blais.htm> (consulté le 6 juin 2007). Les auteurs notent : « Pour 1984-1985, 1986-1987, le dénominateur est le premier sous-total du tableau. Pour 1989-1990 et 1990-1991, c'est le premier total dont on a soustrait la provision pour créances douteuses. »

²⁶ Source : Gouvernement du Québec, Ministère des finances, *Budget 1998-1999, Plan budgétaire*, p.30, <<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/1998-1999/fr/PDF/planbufr.pdf>> (consulté le 6 juin 2007). En utilisant le dénominateur « Total des dépenses budgétaires ».

²⁷ Source : Gouvernement du Québec, Ministère des finances, *Budget 2000-2001, Plan budgétaire*, p.35. http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2000-2001/fr/PDF/plan_budgetaire.pdf (consulté le 6 juin 2007). Les données utilisées sont celles « après la réforme budgétaire » et sont les résultats de l'addition des montants des ministères et organismes « Environnement » et « Faune et Parcs ».

²⁸ Résultats préliminaires. Gouvernement du Québec, Ministère des finances, *Budget 2000-2001, Plan budgétaire*, p.35. http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2000-2001/fr/PDF/plan_budgetaire.pdf (consulté le 6 juin 2007). Les données utilisées sont celles « après la réforme budgétaire » et sont les résultats de l'addition des montants des ministères et organismes « Environnement » et « Faune et Parcs ».

²⁹ Source : Gouvernement du Québec, Ministère des finances, *Budget 2006-2007, Plan budgétaire*, p.27. <<http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2006-2007/fr/pdf/PlanBudgetaire.pdf>>, (consulté le 6 juin 2007). Les données utilisées sont les montants des dépenses de programmes du ministère « Développement durable, Environnement et Parcs » sur le total des dépenses

Tableau 2 : L'évolution des programmes et de leur financement dans le champ Environnement

Programme	Type de financement	Organismes	Niveau de \$	Statut (2007)
Action-environnement	Projets	OBNL actifs en environnement (volet 1)	Moyenne d'à peu près 20 000 \$	Début : 1992 Fermé le 31 mars 2005
Priorités environnementales	Projets	OBNL actifs en environnement	Moyenne d'environ 15 000 \$ par année par projet	Début : 1999 Fermé le 31 mars 2005
CRE	Mission	Organismes de concertation	45 000 \$ (1995) 65 000 \$ (2001) 85 000 \$ (2003) 105 000 \$ (2009)	Actif depuis 1995 Bonifié depuis 2002
PFS/PSM-N	Mission	Organismes d'ACA nationaux	Entre 30 000 \$ et 60 000 \$	Début : 2002-03 Fermé le 31 mars 2005
PSM-R-	Mission	Organismes d'ACA régionaux	De 10 000 à 22 000 \$	Début : 2003-04 Fermé le 31 mars 2005
Comités de bassins versants	Mission	Organismes de concertation	65 000 \$	Actif depuis 2002
FAQDD	Projets	OBNL actifs en environnement	De 3 000 \$ à 300 000 \$	Actif depuis 2000
Fonds vert	ND	ND	ND	ND

La coupure des programmes a fait en sorte que la plupart des organismes financés dans le PSM-R (25) et le PSM-N (13) n'ont pas reçu de financement pour l'année financière 2005-2006 ; certains ont réussi à se replacer au Fonds d'aide du SACAIS, situation sur laquelle nous revenons plus tard. Pour la plupart des groupes régionaux, il s'agissait de leur source principale de financement qui était coupée. Bien que les sommes n'étaient pas très importantes – le sommes octroyées variaient entre 10 000 \$ et 22 000 \$ par année -, l'adoption du PSM-R était pour eux un gain important puisque ces groupes, souvent de petites tailles et bénéficiant de moins de visibilité que les groupes plus importants, ont toujours eu beaucoup de difficulté à se financer. Pour les organismes nationaux, la

fermeture du PSM-N était aussi un recul important. Certains organismes ont vécu d'importantes difficultés financières, comme la difficulté de payer leurs employés ou de s'acquitter de leurs mensualités.

Quant à la décision proprement dite d'abolir ou de ne pas renouveler les programmes de financement, il est difficile de savoir l'origine et la logique précise de cette décision. Certains l'imputent au ministre, en prétendant qu'il n'acceptait pas qu'une partie des groupes environnementaux réalisent des actions politiques plutôt que d'agir comme des « partenaires » du Ministère³⁰. D'autres y voient davantage une « commande » du Conseil du Trésor à l'effet de réduire, de manière globale, les dépenses gouvernementales et que ce seraient les groupes communautaires qui en auraient fait les frais dans le secteur de l'environnement ; rappelons que le ministère de l'Environnement a été l'un des plus durement touchés par les compressions au cours de la dernière décennie. Quoi qu'il en soit, les programmes ont été abolis de manière assez drastique et subite.

5.3.2 - La remise en question des programmes de financement à la mission pour les organismes d'ACA (PSM-N et PSM-R)

Le tableau 2 indique que les deux programmes de financement à la mission qui servaient à financer les groupes environnementaux associés à l'ACA n'ont pas été renouvelés suite à la fin de la première entente triennale. Nous associons ces deux programmes aux organismes d'action communautaire autonome dans la mesure où ils ont été développés en fonction de la Politique et qu'ils visaient à s'adresser à ce type de groupes.

La coupure de ces programmes coïncide avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral en avril 2003. Lorsque les libéraux prennent le pouvoir, nous sommes au début de la deuxième année des ententes triennales (année financière 2003-2004). S'amorce alors une remise en question importante des programmes de financement mis en place antérieurement. Selon le Comité aviseur de l'action communautaire autonome et les groupes touchés par cette abolition, il aurait même été très difficile pour les groupes nationaux de faire respecter les ententes triennales qui avaient été signées en 2002-2003. Il appert en effet que le nouveau Ministre ne se sentait pas lié par les ententes signées par le gouvernement précédent.

Un exemple de cette dynamique concerne l'organisme Eau Secours !, qui a presque perdu son financement en cours de route. Après avoir jugé que l'organisme donnait dans l'action partisane, les instances du Ministère ont décidé qu'il ne devait pas recevoir de financement en appui à la mission. La dernière année de financement (2004-2005) lui a donc au départ été refusée sur la base de cet argument. De nombreuses représentations et la possibilité de recours juridique contre le Ministère pour qu'il respecte ses engagements

³⁰ Notons que l'idée que les groupes faisant de l'« advocacy » ne doivent pas être financés par le gouvernement est institutionnalisée au palier fédéral : dans les lois traitant des dons de charité et dans les ententes de service avec les groupes bénévoles et communautaires, ces organismes n'ont pas le droit de dédier plus de 10% de leurs activités à l'« advocacy » (défense collective des droits, éducation populaire, militantisme, etc).

ont amené ce dernier à verser les sommes dues, mais non sans des résistances considérables. Plutôt qu'une question strictement financière, cette situation semble illustrer davantage une orientation politique, à savoir que certains groupes ne devraient pas obtenir de financement en raison de la nature de leurs activités.

Un des éléments à retenir est donc que certains groupes financés dans les programmes dédiés à l'ACA semblent perdre, à partir d'avril 2003, une partie de leur légitimité auprès des instances du Ministère. Les programmes qui ont été créés avant la Politique ou lors de sa mise en œuvre offraient une forme importante de reconnaissance pour les groupes d'action communautaire autonome, principalement par l'entremise d'un soutien à la mission et des ententes triennales. Cette reconnaissance prend fin abruptement avec l'abolition des programmes.

Pour appuyer cette interprétation, le tableau 2 montre que seuls les organismes de « concertation » demeurent financés dans le cadre de programmes d'appui à la mission globale. Ces organismes agissent davantage comme des « partenaires » du Ministère et c'est cette orientation qui semble être privilégiée par ce dernier. De par leur participation à la réalisation des missions du Ministère, ces groupes ont moins de difficulté à faire valoir leurs intérêts et à s'entendre sur les termes du financement. Quoi qu'il en soit, le résultat de la coupure des programmes est que ceux dédiés prioritairement à l'ACA ont été abolis, alors que ceux dédiés à la concertation ont été maintenus et les sommes qui leurs sont consacrées ont même augmenté au cours de la période considérée.

Finalement, un développement important est survenu au mois d'octobre 2007, soit après la rédaction de la première version de ce rapport. Il s'agit de la réactivation du Programme de soutien à la mission pour les organismes nationaux (PSM-N). Il s'agit donc d'un développement positif en lien avec la mise en œuvre de la Politique. Le programme sera doté d'une enveloppe de 1,29 millions de dollars sur trois ans. Pour être admissibles, les organismes devront, comme c'était le cas auparavant, répondre aux huit critères de l'action communautaire autonome inscrits dans la Politique.

5.3.3 - Les deux « clientèles prioritaires » du MDDEP

Durant la période au cours de laquelle les programmes pour les organismes d'action communautaire autonome disparaissent, le Ministère reconnaît officiellement deux « clientèles prioritaires » en formalisant leur statut dans des protocoles d'entente et en leur assurant un financement à la mission. Ces deux clientèles sont les Conseils régionaux de l'environnement (CRE) et leur regroupement national (le RNCREQ), et les Comités de bassin versant. Comme nous l'avons déjà mentionné, les CRE étaient déjà financés à l'intérieur d'un programme, mais il n'y avait pas de protocole d'entente formel qui liait ces organismes au gouvernement du Québec. Leur reconnaissance officielle est donc maintenant réalisée.

Par ailleurs, ce sont ces deux clientèles qui sont explicitement identifiées dans l'entente administrative entre le SACAIS et le Ministère comme étant les partenaires principaux du

Ministère³¹. Ce choix des CRE et des Comités de bassin versant comme « clientèles prioritaires » du Ministère n'a évidemment pas fait l'unanimité au sein du champ Environnement. Ce jugement du mouvement communautaire autonome quant au choix du MDDEP doit évidemment être compris dans le contexte du non-renouvellement des programmes les concernant. Nous avons déjà fait état du financement des CRE précédemment. Toutefois, lors de l'augmentation de 65 000 \$ à 85 000 \$ pour chaque CRE, une partie des sommes qui ont servi à cette augmentation (22 000 \$) provenait de l'argent non récurrent de la Politique. Une fois l'argent de la mise en œuvre épuisé en 2005-2006, le Ministère a puisé à même ses crédits pour assurer l'ensemble du financement des CRE et du RNCREQ. C'est donc dans ce contexte que l'idée de « clientèle prioritaire » prend son sens dans la mesure où les sommes consacrées au CRE ne sont pas accessibles aux autres organismes communautaires ; il s'agit donc d'un choix de financement de la part du Ministère qui a un impact important sur le champ.

En ce qui a trait aux Comités de bassin versant, en 2003-2004, 28 de ces comités recevaient en moyenne 56 750 \$. En 2004-2005 et 2005-2006, le financement de chacun des comités s'est stabilisé à 65 000 \$ et est maintenant comptabilisé comme un soutien à la mission globale. Le montant total du programme, 2 215 000 \$, est relativement important et exprime clairement les choix de financement du ministère, et renforce donc l'idée de « clientèle prioritaire ».

5.4 - La transformation des formes de financement

En lien avec l'abolition des programmes citée précédemment, un autre enjeu important qui ressort de l'analyse est la transformation des formes de financement dans le secteur de l'environnement. Cette réorientation semble signifier un changement de philosophie d'intervention assez important.

Revenons tout d'abord un peu en arrière. Lors de la coupure des programmes en 2004 et 2005, les groupes ont tenté de savoir si de nouvelles sommes seraient un jour disponibles pour les financer. Plusieurs demandes ont été adressées au Ministre pour savoir ce qu'il adviendrait du financement des groupes. La réponse du Ministre a toujours été que la Loi sur le développement durable allait créer un Fonds vert et que ce fonds pourrait, entre autres choses, servir à financer les groupes environnementaux.

Le Fonds vert a été institué par la Loi sur le développement durable (Loi 188) adoptée le 13 avril 2006. Dans la section II.1 Fonds vert, article 15.1 de la Loi, on indique :

Ce fonds est affecté au financement de mesures ou de programmes que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions. Ce fonds vise, entre autres, à appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement

³¹ L'entente administrative est un instrument développé par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, à l'époque où Michelle Courchesne en était la Ministre, qui vise à formaliser les engagements de chacun des ministères ou organismes gouvernementaux auxquels la Politique s'applique. Ces ententes sont signées par le ou la ministre responsable de la Politique au MESS et par l'autre ministre concerné.

durable, plus particulièrement en regard de son volet environnemental, de même qu'à permettre au ministre, dans le cadre prévu par la loi, d'apporter un soutien financier, notamment aux municipalités et aux organismes sans but lucratif œuvrant dans le domaine de l'environnement.

Comme il est possible de le constater, l'orientation du Fonds est très large et donne beaucoup de latitude au Ministre. Une des particularités du Fonds semble être un fonctionnement par « problématique » au sens où si les sommes injectées dans le Fonds proviennent d'une redevance sur les matières résiduelles, elles doivent servir à cette problématique ; même chose si les sommes proviennent d'une redevance sur le pétrole, elles devraient servir aux changements climatiques, et ainsi de suite. Toutefois, au-delà de ce principe général, très peu d'informations sont disponibles sur la mécanique de fonctionnement du Fonds.

Comme nous le mentionnions, l'argument du Ministère depuis les compressions a été d'avancer que le Fonds vert allait pouvoir servir à financer les groupes environnementaux. Toutefois, contrairement aux programmes qui existaient auparavant, le Fonds vert n'est pas un programme normé par le Conseil du Trésor. Un programme normé signifie que les critères établis du programme doivent être respectés dans l'octroi du financement. La formulation de la Loi quant à la gestion du Fonds laisse à penser que c'est le ou la ministre responsable qui détermine comment les sommes seront dépensées, et ce, sans cadre normatif clair. En d'autres termes, la discrétion du ou de la ministre responsable est très grande. Dans ce contexte, il n'y a aucune assurance que les organismes environnementaux, et encore moins les organismes d'action communautaire autonome – au sens de la Politique –, vont en profiter. Ce que cela indique est que le nouveau Fonds vert pourra échapper à la Politique et à ses orientations.

Par ailleurs, aucun des groupes rencontrés n'a obtenu de réponses claires sur le fonctionnement du Fonds, notamment sur le type de financement, les critères, etc., qui en émaneraient. Il est d'ailleurs assez difficile de trouver de l'information actuellement sur le Fonds vert ; il n'y a pas de site Internet ou de document officiel qui décrive le Fonds, mise à part la Loi elle-même. Cette situation crée beaucoup d'incertitude chez les groupes.

À titre d'exemple de ce manque de clarté, un des documents répertoriés concernant le Fonds vert est un communiqué de presse daté du 27 septembre 2006 qui émane du Ministère et qui indique : « Le Québec investit 1,5M\$ dans un projet de transport intermodal qui contribuera à la réduction des gaz à effet de serre [...] Il s'agit du premier investissement puisé à même l'enveloppe dédiée aux changements climatiques dans le Fonds vert ». Nous avons fini par apprendre que ce projet a été financé à même l'enveloppe dédiée aux changements climatiques du Fonds vert, dans la cadre du *Plan d'action 2006-2012 – Le Québec et les changements climatiques, un défi pour l'avenir*³². Cet exemple démontre tout de même que des sommes sont engagées sans que l'on sache

³² Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (2006) *Plan d'action 2006-2012 - Le Québec et les changements climatiques, un défi pour l'avenir*, Gouvernement du Québec, <<http://www.menv.gouv.qc.ca/publications/2006/ENV20060603.htm>>.

précisément quelles sont les orientations précises du Fonds. Rappelons que tous les acteurs communautaires rencontrés ont soulevé le côté encore nébuleux du fonctionnement du Fonds vert.

5.5 - La réintégration de certains groupes au SACAIS

Suite à des représentations auprès du SACAIS et de la ministre Courchesne, qui était à l'époque à la tête du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, certains organismes nationaux, autrefois financés dans le PSM-N, ont réussi à être intégrés au Fonds d'aide à l'action communautaire autonome (FAACA) du SACAIS. La Ministre a semble-t-il été proactive en étant en mesure d'aller chercher de nouveaux fonds pour les financer à l'intérieur du Fonds d'aide. Certains de ces groupes ont même reçu des sommes rétroactivement pour l'année 2005-2006. C'est donc dire que certains des groupes dont le financement avait été coupé au 31 mars 2005 ont réussi à obtenir une partie des sommes perdues lors de leur arrivée au FAACA.

Les organismes qui ont été transférés au SACAIS devaient toutefois répondre à la définition de la défense collective des droits. Des treize organismes qui bénéficiaient du PSM-N, seulement quatre ont réussi à se replacer au FAACA du SACA. Il s'agit du RQGE, de Eau Secours !, de l'Association de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA), et de Nature Québec (les Amis de la terre de Québec sont également financés dans le cadre du FAACA, mais ils n'ont jamais été transférés au ministère de l'Environnement). Un autre groupe sera finalement intégré au FAACA plus tard dans l'année financière 2006-2007, il s'agit du Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (FCGED), qui a eu certaines difficultés à se faire reconnaître comme organisme de défense collective des droits.

VI. Conclusions

6.1 - Le caractère non prescriptif de la Politique et le financement

L'arrivée de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire avait créé beaucoup d'attentes au sein du milieu environnemental en termes de financement et de reconnaissance. Les débuts de la mise en œuvre s'étaient d'ailleurs avérés prometteurs avec la mise en place de programmes d'appui à la mission pour les organismes nationaux et régionaux sur une base triennale, la consolidation du financement des CRE et le maintien des programmes de financement par projets. Les compressions budgétaires au Ministère, l'épuisement des sommes dédiées à la mise en œuvre de la Politique (le 50M\$), l'arrivée d'un nouveau gouvernement en 2003 et l'identification de « clientèles prioritaires » ont eu pour effet de renverser cette tendance.

La Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire n'est pas une politique prescriptive, au sens où les ministères dans lesquels elle s'applique n'ont aucune obligation légale de la respecter. Ce caractère non prescriptif de la Politique explique dans une large mesure les problématiques qui se sont présentées dans le champ Environnement en matière de financement. Cette situation a notamment permis au Ministère d'abolir ou de ne pas renouveler des programmes de financement créés dans le cadre de la Politique et également de faire des choix en matière de financement dont on peut remettre en question l'arrimage avec la Politique. Finalement, on peut conclure que l'abolition de plusieurs programmes entre 2004 et 2005, surtout ceux dédiés à la mission des groupes d'ACA, est en contradiction avec les orientations de la Politique et a diminué considérablement la capacité des groupes environnementaux à réaliser leurs activités.

La réactivation d'un programme de soutien à la mission pour les organismes nationaux (PSM-N) au mois d'octobre 2007, doté d'une enveloppe de 1,29 million de dollars et reprenant les critères de l'ACA, constituent toutefois un développement qui va dans le sens de la mise en œuvre de la Politique.

6.2 - La confrontation dans l'interprétation et l'application des critères d'ACA

À l'instar de ce que nous avons observé dans d'autres champs, la reconnaissance de ce qu'est précisément l'action communautaire autonome (ACA) constitue un problème important dans le champ Environnement et a pour effet d'exacerber les tensions entre les organismes communautaires. Si les programmes PSM-N et PSM-R semblaient prendre en considération les critères de l'ACA dans la reconnaissance et l'octroi du financement, il est moins clair que ces critères s'appliquent également aux CRE. Par ailleurs, nous avons vu que le nouveau protocole d'entente de partenariat entre les CRE et le MDDEP délaisse maintenant les huit critères d'ACA pour exiger uniquement le respect des quatre critères de l'action communautaire au sens large.

Pour ce qui est du Ministère, la position actuelle semble être d'accorder peu d'importance, voire aucune importance quant à savoir si les organismes financés sont d'ACA, même s'ils sont des groupes communautaires plutôt que simplement des OBNL. L'important actuellement semble être de trouver des « partenaires » avec lesquels ils peuvent travailler sur diverses problématiques environnementales.

Il ne s'agit pas ici de critiquer le mode de fonctionnement des CRE ; ceux-ci n'ont en effet rien à voir avec la distinction opérée dans la Politique entre AC et ACA qui, en bout de ligne, s'avère très structurante. C'est leur niveau d'institutionnalisation qui pose problème dans la perspective d'une politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire. Cette évolution dans la reconnaissance et le financement des organismes a-t-elle pour effet de diluer ce qui constitue l'essence même de l'action communautaire ? La question mérite certainement d'être posée.

Une autre façon de poser le problème est de se demander si la Politique dans le champ Environnement n'est pas venue se superposer à une dynamique assez différente de celle que l'on retrouve dans d'autres secteurs. En effet, le terme « communautaire » servant à désigner certains types d'organismes est bien connu dans des secteurs comme la santé, mais comment cette compréhension cadre-t-elle avec les organismes en environnement ? La réponse à cette question n'est pas évidente. Le partenariat entre les CRE et le MDDEP illustre d'ailleurs comment la dynamique d'un champ peut prendre racine en dehors des orientations de la Politique. Comme nous l'avons mentionné, ce type de partenariat n'était pas prévu dans la Politique, qui consacrait davantage la distinction entre services complémentaires - généralement associés à l'entente de service - et services alternatifs - relevant de l'ACA et du financement à la mission globale.

6.3 - La confusion entourant le Fonds vert

Le Fonds vert constituera, à terme, l'un des principaux véhicules financiers en matière d'environnement au Québec. Il a d'ailleurs été annoncé aux groupes environnementaux comme une source possible pour remettre sur pied un financement à la mission pour les groupes nationaux et régionaux, ce qui a été réalisé au mois d'octobre 2007 pour les groupes nationaux. Il est à souhaiter qu'un nouveau programme de financement pour les groupes régionaux sera également réactivé à brève échéance. Quoi qu'il en soit, force est de constater que le fonctionnement du Fonds vert demeure à ce jour très nébuleux, et ce pour tous les groupes consultés.

6.4 - La concertation

Nous remarquons également qu'il n'existe pas d'instance de concertation permanente entre les organismes communautaires et le Ministère. Il faut toutefois noter qu'il existe une multitude de formes de consultations publiques auxquelles les groupes peuvent participer. Celles-ci peuvent être des consultations parlementaires sur des projets de loi, des évaluations environnementales, des tables de concertation locales ou régionales, des

consultations *ad hoc* sur le développement de certaines réglementations, etc. Ces consultations ne portent toutefois pas sur la mise en œuvre de la Politique.

Cette façon de faire est indicative du peu d'importance que le Ministère accorde à la Politique et aux organismes communautaires. Pour celui-ci, ce sont les « problématiques » environnementales qui doivent être traitées et ce, avec un ensemble de partenaires qui dépasse largement le milieu communautaire. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il existe une série de mécanismes de consultation dans ce secteur. Les groupes d'ACA, représentés par le RQGE et le Comité aviseur, ont de la difficulté à trouver leur place dans cette dynamique. Leur position critique et leurs moyens d'action semblent cadrer difficilement avec la dynamique qui semble en train de se cristalliser au sein du MDDEP, celle d'un « partenariat » avec un ensemble de groupes et d'acteurs diversifiés.

Annexe I : Méthodologie : approche d'évaluation et démarche

Le lecteur trouvera dans les pages suivantes des extraits du projet d'évaluation qui a été soumis au Fond québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC) suite à un appel d'offres dans le cadre d'une « action concertée ». Outre le FQRSC, les partenaires à cette action concertée sont le SACA (Secrétariat à l'action communautaire autonome) et son ministère d'attache, le Ministère de l'emploi et de la Solidarité sociale (MESS). L'appel d'offres a été élaboré par un comité d'évaluation mis sur pied par la Direction d'évaluation du MESS et comprenant des représentants des partenaires et du Comité avisier, ainsi que des chercheurs universitaires. Ce projet était sélectionné à travers un concours en deux étapes: 1) une lettre d'intention soumise à une évaluation de la pertinence par rapport à l'appel d'offres, menée par les partenaires à l'action concertée et 2) un projet complet soumis à une évaluation scientifique par des pairs, sous l'égide du FQRSC. L'appel d'offres et le projet au complet sont disponibles sur le site web de l'équipe d'évaluation : <www.evalprsac.com>.

1 - Précision de l'approche et des objectifs de l'évaluation

L'évaluation des politiques publiques acquiert de plus en plus d'importance, ce qui amène certains à parler de l'évaluation comme de la « clé d'une nouvelle gouvernance » (Perret, 2001). Mais la capacité des évaluations traditionnelles, concernées par le rapport direct entre les instruments d'une politique et les retombées de celle-ci s'avère très limitée quant aux apprentissages et à l'amélioration des pratiques (Patton, 1997; Thoenig, 2000; Sanderson, 2000; Baron et Monnier, 2003; Stame, 2004). De nouvelles approches de l'évaluation formative proposent d'ouvrir la « boîte noire » qui existe entre les outils et les résultats d'une politique. Elles cherchent à comprendre le « comment » et le « pourquoi » de la production d'effets voulus et non voulus en favorisant des évaluations pilotées par la théorie plutôt que par la méthode, et l'emploi de méthodes éclectiques (Chen, 1990; Patton, 1997; Weiss, 1998; Thoenig, 2000; Sanderson, 2000; Baron et Monnier, 2003). L'évaluation formative demandée par le SACA et ses partenaires nous semble tout à fait en ligne avec ces approches. Elle doit chercher à savoir non seulement « si les mécanismes retenus pour la mise en œuvre se sont avérés adéquats », mais aussi « si des ajustements ont été apportés » en cours de route et « les mettre en contexte, en expliquer les motifs et en faire ressortir les répercussions » (appel d'offres, p.2).

C'est ainsi que cette évaluation met l'accent sur la construction des processus de la mise en œuvre par les acteurs entre eux. Un corollaire d'une telle approche est l'association de l'ensemble des « *stakeholders* » (acteurs intéressés) à une évaluation participative afin de pouvoir (a) tenir compte de leurs besoins, expériences et perspectives différentes qui motivent leurs décisions et actions; et (b) faire sortir de la « boîte noire » les relations et interactions entre eux (Weiss, 1983, 1998). La dynamique des actions et interactions est

fortement influencée par les contextes organisationnels ou institutionnels dans lesquels œuvrent les divers acteurs, contextes qui véhiculent leurs propres règles du jeu, valeurs, normes, incitatifs, intérêts et présuppositions (Sanderson, 2000). Les connaissances acquises sur la gouvernance dans des contextes complexes nous prédisent une diversité de visions parmi les acteurs, nécessitant la construction de compromis entre elles. Dans le cadre de la PRSAC, le fait que le SACA travaille étroitement avec le Comité aviseur, le Comité interministériel et une Table de concertation en action communautaire plus large, laisse entendre qu'une telle compréhension des enjeux de la gouvernance dans des contextes complexes sous-tend déjà les stratégies de la mise en œuvre, du moins, par des acteurs au centre. Un autre corollaire de ce type d'évaluation est l'engagement actif et transparent de la part des évaluateurs, non pas en faveur de l'un ou l'autre groupe d'acteurs, mais en faveur de l'atteinte des objectifs de la politique (Chacon-Moscoco et al, 2002). C'est dans ce sens qu'on peut qualifier ce type d'évaluation de « formatrice » ou de « catalysatrice » : elle intervient elle-même, de façon inévitable mais transparente, dans les processus de la mise en œuvre et par cela, influence la compréhension de ces processus par les acteurs clés et dès lors, leur comportement (Chacon-Moscoco et al, 2002). Bref, si l'évaluation va « poser un diagnostic identifiant les éléments qui peuvent sembler faciliter ou entraver la concrétisation des orientations » de la Politique et l'atteinte de ses objectifs (appel d'offres, p. 19), elle doit aussi faciliter directement l'atteinte des objectifs.

Les avantages de l'approche présentée ici sont triples. Elle permet une meilleure qualité du jugement qui sera porté sur la mise en œuvre de la politique puisque le jugement est construit à partir d'une multiplicité d'expériences; elle favorise l'apprentissage des acteurs sur le programme et l'évaluation et donc, elle facilite la mise en place de changements opérationnels (Baron et Monnier, 2003). Ces précisions sur l'approche de l'évaluation nous permettent de préciser les objectifs de l'évaluation précédemment évoqués :

- fournir une description valide et riche des processus reliés à l'implantation de la Politique et de leurs premières retombées, dans des secteurs et aux paliers divers, et tenant compte des perspectives différentes;
- déterminer dans quelle mesure les moyens adoptés par les acteurs clés sont conformes à l'esprit, aux fondements, aux principes et aux attentes exprimés dans la Politique;
- expliquer comment et pourquoi ces moyens favorisent (ou pas) la réalisation des objectifs généraux et spécifiques de la Politique, tenant compte des contraintes diverses posées par les contextes d'implantation;
- dégager les forces et faiblesses selon les contextes divers de la mise en œuvre et faire ressortir des *patterns* qui ressortent dans des conditions données;
- ouvrir des espaces de réflexion pour les acteurs dans des contextes sectoriels et intersectoriels afin de favoriser l'appropriation de la PRSAC par les premiers concernés, soient, les organismes communautaires (appel d'offres, p.2).

2 - Le plan de l'évaluation

Afin d'atteindre ces objectifs, le plan général de l'évaluation est celui des études de cas multiples. Les études de cas emploient des méthodes multiples afin de fournir une description et une compréhension profondes des processus à l'œuvre sur un site donné, en observant les phénomènes en rapport avec leur contexte (Yin, 2003). Selon Sanderson (2000), la clé de l'évaluation des systèmes de politiques complexes est l'analyse comparative des cas de la mise en œuvre dans des contextes et des circonstances différents.

Dans le cadre de cette évaluation, un « cas » est défini comme un champ d'action, constitué de réseaux distincts en interaction les uns avec les autres (réseaux de groupes d'action communautaire, réseaux de fonctionnaires, réseaux mixtes), concernés par un même enjeu. Un champ est donc en quelque sorte l'équivalent d'un secteur.

Chaque étude de cas est abordée selon un cadre d'analyse inspiré des théories de la gouvernance intersectorielle et multisectorielle, en d'autres mots, dans un contexte de complexité élevé. Ce cadre servira de guide pour la collecte de données et pour l'analyse de façon à permettre l'atteinte des objectifs précités. Il sensibilise les chercheurs, entre autres, aux questions suivantes :

- le contexte institutionnel, sectoriel et conjoncturel de chaque cas;
- les acteurs clés, leurs intérêts, traditions et identités et les rapports entre eux;
- la variété des diagnostics et interprétations qu'ils posent en lien avec la PRSAC;
- les objectifs et motifs, ressources et contraintes qui contribuent à rendre compte des stratégies mises en œuvre par les acteurs divers dans le cadre de l'implantation de la PRSAC;
- les outils qu'ils développent (par ex. les programmes et modalités d'attribution du soutien financier) et les processus enclenchés (par ex. la concertation, les transferts);
- les interactions de la mise en œuvre de la PRSAC avec d'autres programmes politiques;
- les premières retombées (par ex. impact sur la représentation ou les pratiques des groupes d'action communautaire).

C'est ainsi que l'évaluation pourra *expliquer* l'émergence des retombées prévues et non prévues, voulues et non voulues de la Politique. Pour une évaluation formative, l'explication est primordiale parce qu'elle permet aux acteurs de comprendre comment modifier leurs pratiques afin de produire des retombées voulues ou éviter des retombées non voulues. Elle permet également de constater que parfois des retombées sont plutôt issues des circonstances ou des conditions dans lesquels les actions s'insèrent et non des actions elles-mêmes.

3 – La démarche

Phase I - L'opérationnalisation de la PRSAC

Cette phase est concernée par les activités des acteurs clés au centre (le SACA, Comité aviseur, Comité interministériel, autres décideurs). Il s'agit du développement des connaissances sur les champs spécifiques dans lesquels se dérouleront les études de cas et sur des aspects du contexte plus large de la mise en œuvre.

Phase II - Études de cas

Les données pour les études de cas proviennent essentiellement des acteurs clés (fonctionnaires ministériels, représentants des regroupements nationaux), mais aussi des acteurs dans des instances régionales et locales lorsque cela est pertinent. Elles s'attacheront à l'étude de la pertinence et de l'efficacité des outils et structures de la mise en œuvre de la PRSAC, aux décisions prises aussi bien qu'à l'appropriation de ces outils et décisions par les bénéficiaires visés, fonctionnaires et organismes communautaires. Elles permettent d'évaluer les mesures prises en fonction des objectifs généraux (autonomie, financement, harmonisation, etc.) et spécifiques de la politique, de spécifier les enjeux particuliers à chaque champ et de dégager les premières retombées de la mise en œuvre. Les analyses documentaires ainsi que le recours à des entretiens individuels et de groupe constitueront les méthodes déployées à ce stade.

Les études de cas portent aussi sur la dynamique des rapports au sein d'un champ donné, entre les acteurs et réseaux divers, et sur leur rôle dans la mise en œuvre et dans la production des premières retombées, prévues ou imprévues. Elles favorisent le développement d'explications, par ex. : Comment expliquer les actions ou l'absence d'action, les avancements et les blocages, les décisions et les non-décisions dans des contextes divers, qui font en sorte que la progression est plus rapide dans certains secteurs que d'autres ? Qu'est-ce qui permet - ou empêche - l'émergence d'une vision partagée des objectifs et des moyens pour les réaliser, facilitant ainsi l'harmonisation des pratiques gouvernementales ? Le critère général d'évaluation de la qualité de la dynamique à l'œuvre au sein d'un champ sera le degré d'avancement vers des solutions perçues par l'ensemble des acteurs et bénéficiaires de la politique comme satisfaisantes (tout en reconnaissant que ce « standard » est idéal et non réalisable dans un sens absolu).

Enfin, les évaluateurs organisent, dans certains champs, une journée de réflexion réunissant une vingtaine d'acteurs considérés pertinents et les évaluateurs afin d'échanger sur les résultats préliminaires de l'étude de cas. L'objectif clé de cette journée est avant tout d'instruire des chercheurs. Elle consiste en des échanges d'informations entre les évaluateurs et un ensemble hétérogène d'acteurs d'un même champ. Ces rencontres serviront non seulement à accumuler ou partager des connaissances, mais aussi à stimuler la réflexion et la rétroaction de la part des acteurs dans l'esprit d'une évaluation formative et participative.

Plus précisément, dans l'étude de cas Environnement, nous avons suivi les étapes énoncées ci-dessous :

- Identification des acteurs du champ Environnement par la constitution d'une cartographie, à usage interne, reflétant le plus fidèlement possible l'ensemble des acteurs du champ et les rapports entre eux. Il s'agit d'un premier outil méthodologique qui permet d'identifier les acteurs à interviewer en fonction de leur positionnement dans la dynamique d'ensemble.
- Réalisation de sept entrevues semi-dirigées en profondeur avec des acteurs clés, dont six du côté communautaire et une du côté gouvernemental. Nous avons par ailleurs eu certaines difficultés à rencontrer les acteurs gouvernementaux au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Cette difficulté méthodologique semble être attribuable au roulement du personnel affecté au dossier de l'action communautaire et au fait que la Politique n'occupe pas une place importante dans les activités du MDDEP.
- Codification de l'ensemble des entrevues et du matériel documentaire à partir de la grille d'analyse du projet, à l'aide du logiciel N-Vivo. Ce logiciel de traitement de données qualitatives augmente la validité de l'analyse en permettant un recours rapide aux extraits d'entrevues portant sur des sujets donnés dans l'ensemble des entrevues.
- Analyse documentaire des outils, processus, et programmes mis en place par les acteurs du champ, en particulier les acteurs gouvernementaux. Analyse de toute autre documentation pertinente relative à la mise en œuvre de la Politique.
- Production d'un rapport préliminaire devant faire l'objet d'une validation externe auprès d'un nombre restreint d'acteurs clés.

Phase III - Analyses transversales

Cet exercice vise à généraliser les résultats au-delà d'un seul champ, tout en reconnaissant la diversité des modes de gouvernance développés à travers la mise en œuvre et à comprendre les premiers résultats pour les milieux gouvernementaux et communautaires. Cette dernière phase de l'évaluation consiste en des analyses inter-cas qui permettent de vérifier et d'approfondir la compréhension des enjeux transversaux à plusieurs champs d'application de la PRSAC.

4 – La diffusion des résultats

Les résultats de l'évaluation seront diffusés sous forme d'un ensemble de rapports d'étude de cas et de rapports thématiques, ces derniers portant sur des enjeux transversaux qui touchent plusieurs champs de la mise en œuvre de la politique.

Les résultats sont diffusés au fur et à la mesure qu'ils émergent. Ceci a pour conséquence que des rapports préliminaires sont souvent rendus disponibles afin de valider, préciser et approfondir les résultats au cours de route. Il s'agit de ce que nous appelons des « documents vivants » - qui se développent et s'améliorent dans le temps. Parfois, le processus de validation et de développement peut se dérouler dans un contexte interactif, par exemple, dans le contexte des journées de réflexion. À d'autres moments, l'équipe fait appel à des acteurs divers pour relire et commenter leurs documents de travail. Toute personne intéressée à contribuer ou voulant poser une question sur l'évaluation est invitée à communiquer avec l'équipe de recherche.

Des rapports en forme « finale » seront affichés sur le site Web de l'équipe d'évaluation et leur parution sera annoncée aux acteurs clés concernés, communautaires et gouvernementaux. Ces acteurs peuvent procéder à une diffusion plus large de ces documents s'ils le trouvent pertinent. Les chercheurs se rendent disponibles pour échanger sur ces résultats avec des collectivités différentes qui peuvent le demander.

www.evalprsac.com

Documents et sites consultés dans le cadre de l'étude de cas Environnement

ASSEMBLÉE NATIONALE (2006), *Loi sur le développement durable*, Québec : Gouvernement du Québec;

<<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2006C3F.PDF>>

ENVIRONNEMENT QUÉBEC (2002), *Action-environnement. Volet 1: soutien aux groupes environnementaux, 2003-2004*, Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (2006) *Plan d'action 2006-2012 - Le Québec et les changements climatiques, un défi pour l'avenir*, Gouvernement du Québec,

<<http://www.menv.gouv.qc.ca/publications/2006/ENV20060603.htm>>.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (2002), *Stratégies de soutien aux organismes environnementaux*, Rapport du Comité ministériel, Québec : Gouvernement du Québec.

SACAIS (annuel) *État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire*, Gouvernement du Québec.

SACA (2004) *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire*. Gouvernement du Québec.

SACA (2004) *Cadre de référence en matière d'action communautaire*. Gouvernement du Québec.

SACA (2001) *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. Gouvernement du Québec.

Sites Web consultés

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) : <<http://www.aqlpa.com/>>.

COALITION EAU SECOURS! : <<http://www.eausecours.org/>>.

ENvironnement JEUnesse (ENJEU) : <<http://www.enjeu.qc.ca/>>.

FONDS D'AIDE À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME (FAACA) : <http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/soutien-financier/soutien_sacais/faaca/index.asp>.

FONDS D'AIDE QUÉBÉCOIS POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE (FAQDD) :
<<http://www.faqdd.qc.ca/index.asp>>.

FRONT COMMUN QUÉBÉCOIS POUR UNE GESTION ÉCOLOGIQUE DES DÉCHETS (FCQGED) :
<<http://www.fcqged.org/>>.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP) : <<http://mddep.gouv.qc.ca/>>.

NATURE QUEBEC (anciennement UNION QUEBÉCOISE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE UQCN) : <<http://www.naturequebec.org/pages/accueil.asp>>.

REGROUPEMENT DES ORGANISMES DE BASSIN VERSANT DU QUÉBEC (ROBVQ) :
<<http://www.robvq.qc.ca/>>.

REGROUPEMENT NATIONAL DES CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC (RNCREQ) : <<http://www.rncreq.org/>>.

RÉSEAU QUÉBÉCOIS DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME (RQ-ACA) :
<<http://www.comavis-aca.org/>>.

RÉSEAU QUÉBÉCOIS DES GROUPES ÉCOLOGISTES (RQGE) : <<http://www.rqge.qc.ca/>>.

SECRÉTARIAT À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME ET AUX INITIATIVES SOCIALES (SACAIS) : <<http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/>>.

Bibliographie

- BARON, G. ET MONNIER, É. (2003) Une approche pluraliste et participative: Coproduire l'évaluation avec la société civile, *Informations Sociales*, 110 : <<http://www.eureval-3e.fr/publications/Evaluation%20participative.pdf>>.
- CHACÓN-MOSCOSO, S., ANGUERA-ARGILAGA, M. T., PÉREZ-GIL, J. A. & HOLGADO-TELLO, F. P. (2002) A Mutual Catalytic Model of Formative Evaluation, *Evaluation*, 8 (4): 413-432.
- CHEN, H.T. (1990). *Theory-Driven Evaluation*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- DALY, Mary (2003) Governance and Social Policy, *Journal of Social Policy*, 32 (1):113-128.
- FONDS QUÉBÉCOIS DE LA RECHERCHE SUR LA SOCIÉTÉ ET LA CULTURE (2004) Appel d'offres pour une évaluation portant sur La politique gouvernementale en matière d'action communautaire : mise en œuvre et premières retombées. Québec : Action concertée en collaboration avec le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec et du Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille.
- GARON, F., J. DUFRESNE ET L. GUAY (2006) *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire au niveau central et intersectoriel : Identification des enjeux*. Équipe d'évaluation de la PRSAC, CPDS, Université de Montréal.
- KIRK, J. & MILLER, L. (1986) *Reliability and Validity in Qualitative Research*, Sage, Newbury Park, CA.
- MONNIER, E. (1992) *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris : Economica.
- PATTON, M. Q. (1997) *Utilization-Focused Evaluation*, 3rd Edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- PAWSON, R. & TILLEY, N. (1997) *Realistic Evaluation*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- PERRET, B. (2001) L'évaluation des politiques publiques. Paris : Éditions La Découverte.
- PERRET, B. (2001) *L'évaluation des politiques publiques*, Repères, Paris : Éditions La Découverte.
- SANDERSON, I. (2000) Evaluation in complex policy systems, *Evaluation*, 6 (4): 433-454.
- STAME, N. (2004) Theory-based evaluation and types of complexity, *Evaluation*, 10 (1): 58-76.

THOEING, J.-C. (2000) Evaluation as Usable Knowledge for Public Management Reforms, *Evaluation*, 6, 2: 217-229.

WEISS, C.H. (1998) *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, 2nd, edition, Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.

YIN, R.K. (2003) *Case Study Research: Design and Methods*, 3rd Edition. Newbury Park, CA: Sage.