

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

**RAPPORT ABRÉGÉ D'ÉTUDE DE CAS**

*La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien  
de l'action communautaire dans le champ  
Défense collective des droits*

**Septembre 2007**

## **Remerciements**

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui nous ont accordé leur temps, toujours précieux, et qui ont partagé avec nous leur expertise. Nous espérons que ce rapport contribuera à l'approfondissement de leur compréhension des processus de mise en œuvre et permettra des échanges fructueux entre tous les acteurs concernés. 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 mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire**

Sous la direction de Deena White

### **Comité de rédaction du rapport Défense collective des droits :**

Pascale Dufour  
Johanne Lachance

### **Avec la collaboration de :**

Francis Garon  
Lorraine Guay  
Éric Lefrançois

Veillez noter que la version intégrale ainsi qu'une bibliographie complète de ce rapport est disponible au [www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com).

Pour nous rejoindre :

[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)

[evalprsac@umontreal.ca](mailto:evalprsac@umontreal.ca)

(514) 343-6111 poste 1-4928

### Responsable :

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

[deena.white@umontreal.ca](mailto:deena.white@umontreal.ca)

# Table des matières

<b>I. Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>I. Les enjeux de la reconnaissance et de la représentation .....</b>	<b>4</b>
La question des critères et les difficultés de la mise en œuvre .....	4
Conclusions sur l'enjeu de la reconnaissance et de la représentation .....	7
<b>II. Les enjeux du financement.....</b>	<b>7</b>
La question des montants et la construction d'un rapport de force.....	8
La répartition des fonds.....	9
Développement du champ Défense collective des droits.....	9
Conclusions sur l'enjeu du financement .....	10
<b>III. Conclusions générales.....</b>	<b>10</b>

## I. Introduction

Ce rapport concerne la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire pour les acteurs représentés au comité défense collective des droits du Comité aviseur, regroupant le Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ), les secteurs Consommation, Environnement, Femmes, Défense des droits, Logement, LGBT et Personnes handicapées. À la différence d'autres secteurs, les organismes de DCD n'ont pas été rattachés à un ministère en particulier parce que le processus négocié de développement de la Politique a conduit, au contraire, à les « séparer » de leur ministère d'attache pour les transférer au SACA, en reconnaissant en premier lieu non pas leur secteur d'intervention, mais leurs pratiques communautaires que sont la défense collective des droits.

Les groupes de défense collectives des droits constituent d'abord et avant tout des organismes communautaires au sens où l'entend la Politique, soit : des organismes à but non lucratif, enracinés dans la communauté, entretenant une vie associative et démocratique, libres de déterminer leur mission, approches, pratiques et orientations. Ils doivent également correspondre aux critères des organismes communautaires *autonomes* définis par la Politique qui sont d'avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté; poursuivre une mission sociale qui lui soit propre et qui favorise la transformation sociale; faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges axées sur la globalité de la problématique abordée; finalement, être dirigé par un conseil d'administration indépendant du réseau public. Les groupes de DCD sont donc tous des groupes d'action communautaire autonome (ACA). Cependant, pour être admissible aux programmes du SACA dédié à la DCD, les organismes doivent également avoir une mission unique ou principale en défense collective des droits, ce qui signifie répondre aux *quatre* manifestations qui caractérisent la DCD et qui sont définies dans le Cadre de référence de la Politique :

- des activités d'éducation populaire autonome axées sur les droits et la vie démocratique;
- une action politique non partisane;
- des activités de mobilisation sociale;
- des activités de représentation.

L'appellation DCD relève ainsi d'une norme administrative qui a été négociée avec les acteurs et la conformité à cette norme dépend de la pratique des organismes communautaires (leur mission doit se situer en DCD selon les critères établis) et de l'appréciation de cette pratique par les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la Politique (le SACA en particulier). C'est dans ce contexte que nous traitons dans un même rapport des *secteurs* différents du communautaire; puisque ces derniers rassemblent des groupes qui font ou se revendiquent de la DCD et qui sont regroupés dans une structure, le comité DCD du Comité aviseur.

L'objectif principal de ce rapport étant de présenter les principaux enjeux qui sont apparus à l'analyse concernant la mise en œuvre de la Politique, tant du point de vue des acteurs

communautaires que gouvernementaux, nous avons ainsi regroupé cet ensemble de secteurs<sup>1</sup> reconnus par la Politique. En effet, au cours de la recherche, nous nous sommes aperçus que le « chapeau » défense collective des droits avait une existence concrète très structurante et spécifique au regard de la mise en œuvre de la Politique ; ensuite, que plusieurs des enjeux présents dans un secteur se retrouvaient de manière fort similaire dans d'autres secteurs. Le premier enjeu de ce rapport est organisé autour de la définition de la défense collective des droits et de la nécessité pour les organismes de s'y conformer, qui constitue un questionnement en cours de premier plan pour l'ensemble des acteurs concernés (gouvernementaux et communautaires). Dans la seconde partie du rapport, nous nous attardons à la question du financement qui représente un autre enjeu majeur de ce champ.

## I. Les enjeux de la reconnaissance et de la représentation

Le processus de mise en œuvre de la Politique a conduit les acteurs communautaires et gouvernementaux à définir ensemble des critères de reconnaissance de l'action communautaire autonome et de la défense collective des droits. Au fil de cet exercice, ce sont les identités multiples des organismes qui ont été négociées<sup>2</sup>, entraînant la redéfinition des rapports de force entre les différents acteurs (à l'intérieur du milieu communautaire et avec l'État) ainsi que des modes privilégiés de représentation.

### *La question des critères et les difficultés de la mise en œuvre*

La Politique reconnaît l'existence et la nécessité de la DCD, il a donc été nécessaire de construire une définition spécifique et des critères permettant de distinguer ce qui relevait de la DCD des autres activités réalisées par les organismes communautaires. C'est pourquoi, subséquentement à l'adoption de la Politique, le comité DCD fut mandaté par le Comité aviseur afin de proposer une définition de la défense collective des droits et des critères de reconnaissance. Les outils de la Politique ont ainsi la particularité d'avoir été négociés avec les représentants mêmes d'une partie des groupes touchés. Cependant, le contexte initial de construction des critères était paradoxal dans la mesure où une partie du secteur Défense des droits s'inscrivait en désaccord avec la Politique et que le niveau d'appropriation de la Politique pour plusieurs groupes de base était faible. De plus, la mise sur pied de ce comité et sa réussite étaient hautement symbolique, autant pour le SACA que pour le Comité aviseur, puisque ce fut la première instance créée dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique.

---

<sup>1</sup> Tel que mentionné auparavant, le comité DCD regroupe le MEPACQ (multisectoriel) ainsi que les secteurs Consommation, Environnement, Femmes, Défense des droits, Logement, LGBT et Personnes handicapées.

<sup>2</sup> Cet enjeu est lié non seulement à une revendication de représentation des intérêts d'un secteur au sein des structures mises en place au cours de l'application de la Politique, mais également à la reconnaissance d'une identité collective particulière, celle de l'action communautaire autonome. À cause de l'histoire de ce champ d'intervention, les organismes et regroupements de DCD ont été les porteurs (avec d'autres) des revendications qui concernaient la reconnaissance de l'action communautaire autonome. Autrement dit, chaque décision touchant à la mise en œuvre de la Politique, notamment financière, touche en même temps la dimension symbolique de l'identité collective des acteurs en DCD. De plus, la relation plus conflictuelle de certains regroupements avec l'appareil politico-administratif, développée depuis les années 1960, va largement teinter le terrain de la mise en œuvre et la question de la représentation dans le champ.

C'est dans ce contexte que le comité devait transposer en critères opérationnels les éléments relativement généraux de la Politique en regard de la DCD puis négocier « sa » définition avec le SACA, qui lui avait la responsabilité formelle de produire une telle définition. Selon le comité DCD, cette dernière remplissait deux finalités : elle permettait d'abord de tracer une frontière entre les organismes et regroupements dont la mission unique ou principale était en DCD des autres (fonction sectorielle) ; elle s'adressait également aux autres organismes dont la DCD n'était pas la mission principale, mais qui l'incluaient à leurs autres activités (fonction transversale).

Toutefois et bien avant l'adoption de la définition et des critères de DCD, le SACA se devait de déterminer les organismes à transférer vers un ministère ayant une mission compatible avec la leur. Or, lors de l'étude des dossiers servant à déterminer la mission principale des organismes par les différents ministères, la définition et les critères de DCD n'étaient pas encore adoptés. De plus, faute de temps et de ressources (selon l'analyse que le SACA a faite de la situation), certains ministères ont procédé à des analyses des possibles ports d'attache peu approfondies.<sup>3</sup> Les opérations de transfert se sont donc réalisées dans un contexte relativement flou par rapport à la définition et aux critères de DCD.

La démarche d'élaboration d'une définition et de critères de DCD s'est néanmoins poursuivie et a ainsi donné un premier programme du Fonds d'aide qui a fait suite à l'adoption du Cadre de référence en 2004, reconnu par les instances gouvernementales, instituant que pour bénéficier d'un financement au titre de la DCD, il était nécessaire de répondre aux quatre critères suivants : poursuivre des activités d'action politique non partisane, de mobilisation sociale, de représentation ainsi que d'éducation populaire autonome<sup>4</sup>. Les organismes dont la mission unique ou principale n'est pas en DCD doivent, quant à eux, faire la preuve qu'ils inscrivent une partie de leurs activités dans les pratiques de DCD pour bénéficier d'un financement à ce titre. Ces organismes, peu nombreux, demeurent financés par leur ministère d'attache, mais ils peuvent recevoir un financement au titre de la DCD intégré au soutien à la mission globale<sup>5</sup>. C'est d'ailleurs parce que la définition de la DCD devait également servir aux autres ministères que les critères ont été intégrés au Cadre de référence. En pratique cependant, seul le SACA semble en faire usage.

Dorénavant, la construction d'une liste de critères précis définissant la DCD exige des groupes déjà financés au SACA et des nouveaux organismes transférés d'y répondre. De plus, il a été établi que seuls les organismes dont la DCD constitue la mission principale seraient financés par

---

<sup>3</sup> Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales, *Réflexion sur les solutions à apporter aux problèmes rencontrés dans l'analyse des dossiers des organismes de défense collective des droits*, Document de travail (17 avril 2007).

<sup>4</sup> Pour plus d'information au sujet des quatre critères de défense collective des droits, consulter Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, *Cadre de référence en matière d'action communautaire* (Québec : Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, août 2004), Partie III, 28. En ligne. <<http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/action-communautaire/cadre-reference.asp>> (page consultée de 20 novembre 2006).

<sup>5</sup> *Ibid.*, 35.

le SACA<sup>6</sup>. Selon ce dernier, ce sont les conseillers du SACA qui interprètent l'application de ces critères, mais en consultation constante avec le comité DCD.

Le SACA a proposé au comité DCD une période d'adaptation aux groupes de trois ans (le comité DCD demandait d'ailleurs l'application de ces critères au bout des trois ans), en reconnaissant que les contextes sociaux ainsi que la conjoncture politique influencent les organismes qui ne pratiquent pas nécessairement les quatre catégories d'activités à l'intérieur d'une même année financière et avec la même intensité. Le SACA a également fait montre d'une grande souplesse dans l'application des critères de DCD dans les premières années de la Politique afin de faciliter la période de transition et d'adaptation. Cependant, cette période est arrivée à échéance et le problème du non-respect des critères demeure pour une part importante des organismes.

En effet, aujourd'hui, plusieurs groupes et regroupements financés au titre de la DCD (140) ne respectent toujours pas les critères de défense collective des droits. Il semble que le problème majeur soit que les groupes n'arrivent pas à démontrer que leurs démarches individuelles sont transposées en changements collectifs, beaucoup de groupes faisant de la défense des droits des individus et non de la défense collective des droits. Pourquoi cette définition et cette grille, au départ négociée entre les acteurs, ne se sont pas traduites par une opérationnalisation réussie ? Les groupes devraient-ils adapter leurs pratiques à la définition des critères ou est-ce plutôt que la définition et les critères ne correspondaient pas aux pratiques ?

Selon nous, plusieurs niveaux d'analyse peuvent être formulés sur cette question complexe. Tout d'abord, bien que le processus de définition des critères de DCD aient été un processus conjoint, entre le comité DCD et le SACA, il semble que cet exercice théorique ne puisse totalement passer la rampe des pratiques. Une première analyse consiste à remettre en cause le contenu même des critères, ceux-ci ne correspondant pas entièrement aux publics cibles. Dans ce cas, la solution serait alors de redéfinir les critères pour les rendre plus conformes aux pratiques. Une analyse plus radicale consiste à remettre en cause la faisabilité même de l'exercice. Si les pratiques des organismes communautaires sont changeantes, variant suivant les contextes et les dynamiques socio-politiques à un moment donné, les critères administratifs sont figés et risquent de se trouver en décalage par rapport à celles-ci. Au-delà de l'énoncé de principes généraux définissant l'esprit de la défense collective des droits, est-il vraiment possible de baliser, d'un point de vue des pratiques administratives, la pratique de la DCD ?

Ensuite, nous voyons clairement dans ce processus de mise en œuvre que la rencontre de la logique administrative et de la logique de l'action communautaire autonome ne permet pas de trouver facilement un terrain d'entente. La perspective du SACA vise à assurer un suivi des groupes ainsi qu'un respect des exigences des programmes et du Cadre de référence alors que, pour le comité DCD, les regroupements ne peuvent se placer dans une position d'autorité vis-à-vis leurs groupes de base. Une façon de contourner le problème serait de « sortir » les grilles d'interprétation issues de la définition des critères du Cadre de référence et de permettre au SACA et à ses vis-à-vis communautaires de gérer de manière plus souple les multiples situations des groupes et des contraintes dans lesquelles ils organisent leurs activités.

---

<sup>6</sup> Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, *Guide d'interprétation sur la défense collective des droits, Document de travail* (4 février 2002) 11.

Finalement, une autre analyse est de considérer la nécessité de réaffirmer les frontières entre les organismes répondant aux critères et les autres. L'enjeu n'est pas de supprimer le financement des organismes qui ne respectent pas les critères, mais bien de leur trouver une place correspondant mieux à leurs missions concrètes au sein des programmes gérés par le SACA ou au niveau d'autres ministères. La possibilité de créer un nouveau programme du FAACA, dirigé par exemple vers les organismes faisant de la défense individuelle des droits, a d'ailleurs été soulevée. Il s'agirait ici d'un processus normal d'ajustement, qui accompagnerait la mise en œuvre de la Politique.

### ***Conclusions sur l'enjeu de la reconnaissance et de la représentation***

Les principales difficultés de la mise en œuvre de la Politique en DCD semblent liées à une connaissance insuffisante des contraintes dans lesquelles évoluent le SACA et le comité DCD. Alors que la mise en œuvre de la Politique dans le champ de la DCD présuppose une appropriation élevée de la Politique et une connaissance fine des critères de DCD à respecter, pour plusieurs regroupements, les manières de fonctionner du SACA ne cadre pas avec les pratiques démocratiques des groupes de défense collective des droits. En effet, ces derniers ont besoin de temps pour consulter leurs membres et ne peuvent réagir rapidement à une documentation (souvent volumineuse) qui leur est transmise tardivement. De plus, les ressources limitées des regroupements et organismes réduisent grandement la possibilité d'une appropriation continue et soutenue des outils de la Politique.

Cependant, pour le SACA et à terme, il est nécessaire de rendre la mise en œuvre de la Politique conforme aux décisions adoptées dans le Cadre de référence et l'organisme lui-même doit rendre des comptes au sein de l'appareil administratif. Une certaine rigueur et une certaine standardisation des pratiques sont alors inévitables. Finalement, nous pouvons noter des divergences quant aux interprétations des finalités de la Politique en DCD : faut-il rester proche d'une définition idéale de la Politique et tenter de la mettre en œuvre ? Faut-il élargir la notion de défense collective des droits afin d'inclure davantage d'organismes ? Faut-il diversifier les mandats du SACA et développer de nouveaux programmes permettant d'accueillir les groupes qui ne trouvent pas de place ailleurs ? Chacune de ces finalités s'accompagne d'une conception différente de la place et du rôle de la défense collective des droits dans la société et aura des répercussions distinctes sur les modalités de la mise en œuvre de la Politique dans l'avenir.

## **II. Les enjeux du financement**

Pour l'ensemble des acteurs communautaires, la première bataille de la reconnaissance fut celle du financement. Cette évidence est encore plus forte dans le cas de la Défense collective des droits parce qu'elle concerne des organismes qui sont comparativement peu financés et dont l'action principale consiste à défendre collectivement des droits, souvent contre l'action de l'État. Rappelons la situation exceptionnelle du Québec dans le monde occidental alors que l'appareil gouvernemental a accepté de financer ses propres détracteurs. La création du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome (FAACA) en octobre 1995 équivaut à la reconnaissance et

l'acceptation généralisée par l'État du rôle spécifique joué par les organismes de DCD dans la société et dans le processus politique. De plus, l'adoption de la Politique<sup>7</sup> a créé chez les organismes de défense collective des droits de grandes attentes en termes de financement, la majorité de ces groupes espérant obtenir une augmentation de leur soutien financier en mission globale qui leur assurerait un fonctionnement durable.

Pour la plupart des acteurs communautaires rencontrés, ce fut le financement provenant du FAACA qui constitua le premier levier de reconnaissance. Aujourd'hui, cette reconnaissance est effective dans la mesure où le financement lié aux programmes du Fonds d'aide, auparavant conçu par certains regroupements comme un soutien financier de dernier recours par activité, s'effectue maintenant dans une logique de soutien financier à la mission globale des organismes. Ainsi, la création du FAACA a représenté une avancée majeure pour la reconnaissance de l'ACA et de la défense collective des droits<sup>8</sup>. Quelques-uns mentionnent de plus que la Politique a permis une hausse ou une stabilisation de leur financement. En effet, ils affirment que le soutien financier mis en place est moins soumis à l'arbitraire et aux aléas budgétaires, dans la mesure où la majorité des organismes dépendaient des budgets des ministères envers lesquels ils développaient des positions critiques.

Entre la mise en place du FAACA, l'adoption de la Politique et aujourd'hui, l'enjeu du financement se décline selon trois axes : la quantité du financement ; la répartition de ce financement entre les acteurs et le développement de la DCD.

### ***La question des montants et la construction d'un rapport de force***

Bien que le soutien du FAACCA aux organismes et des sommes supplémentaires ajoutées au programme depuis l'adoption de la Politique constitue des avancées non négligeables<sup>9</sup>, le comité DCD dénonce le manque récurrent de financement des organismes et regroupements en DCD lors de « l'opération portefeuilles rouges » en septembre 2005. Cette campagne consistait à faire pression auprès de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale afin de réclamer davantage de fonds, avec l'objectif d'atteindre les seuils minimaux de financement tels que définis par le Comité aviseur pour les groupes locaux, régionaux et nationaux (soit 75 000\$ pour un groupe local, 100 000\$ pour un regroupement régional et 175 000\$ pour un regroupement national) et de permettre un redressement du financement de tous les groupes ainsi qu'un rattrapage des montants alloués eu égard à l'indexation. En mars 2006, la ministre du MESS, Mme Courchesne, a annoncé la bonification du financement dédié à la défense collective des droits pour un montant

---

<sup>7</sup> Le gouvernement y reconnaît formellement le rôle et l'autonomie des organismes communautaires, les caractéristiques propres à l'ACA ainsi qu'un mode de financement spécifique à celle-ci en appui à la mission globale des groupes. De plus, il entend aussi recentrer le Fonds d'aide afin qu'il finance les groupes dont la mission principale ou unique consistait en la défense collective des droits. Comité aviseur de l'action communautaire autonome, *Rapport narratif et financier des activités du Comité aviseur de l'action communautaire autonome pour l'exercice 2005-2006*, 19.

<sup>8</sup> Comité défense collective des droits, *Message aux organismes de défense collective des droits et aux organismes communautaires autonomes solidaires qui désirent les appuyer* (2005).

<sup>9</sup> Voir Pascale Dufour et Johanne Lachance, *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ Défense collective des droits*. (Université de Montréal, 2007) En ligne. <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)> (page consultée le 20 septembre 2007).

de 1,5 M\$<sup>10</sup>. Bien que la somme obtenue soit jugée largement insuffisante par la majorité des acteurs communautaires, la bataille du financement en DCD dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique a tout de même permis la construction par ces acteurs d'un rapport de force avec l'État, qui s'est soldé par un « gain » pour les organismes et leurs regroupements.

Outre la quantité d'argent allouée à la défense collective des droits, la question de la répartition du financement entre les acteurs constitue la deuxième dimension de l'enjeu du financement.

### ***La répartition des fonds***

Malgré la faible augmentation des sommes totales allouées et leur valeur absolue qui peut sembler insuffisante, les changements opérés dans la structure du financement des trois volets du FAACA est remarquable<sup>11</sup> alors qu'entre 2001 et 2007 nous notons une augmentation de la proportion du financement dédiée au volet 1 (DCD) du programme et que les volets 2 et 3 (sans port d'attache et projet) ont diminué.

Bien que la perception de certains acteurs communautaires soit différentes, le recentrage du FAACA sur la DCD est un objectif de la Politique qui a été mis en œuvre, indépendamment du contexte politique, qui lui a été modifié au cours de la période. À noter que si le recentrage est effectif, la perception de certains groupes de demeurer des laissés-pour-compte est très probablement liée à la faiblesse du financement par rapport aux montants revendiqués.

Au total, depuis la mise en œuvre de la Politique, la répartition du financement entre les groupes s'est améliorée dans la mesure où plus aucun groupe ne reçoit un financement inférieur à 10 000\$. En revanche, des disparités importantes entre les groupes demeurent. Reste à savoir si les acteurs gouvernementaux et communautaires partagent l'idée de la nécessité de réduire cet écart. En effet, deux conceptions différentes du financement « idéal » co-existent dans le champ DCD. Selon une première conception, le niveau de financement doit être guidé par les besoins des organismes pour accomplir leur mission alors que selon une seconde conception chaque organisme en DCD devrait avoir droit à un montant de base, au titre de la DCD, et dans ce cas, c'est le principe d'équité qui devrait être privilégié.

### ***Développement du champ Défense collective des droits***

La faible augmentation du financement total des organismes financés par le FAACA entre 2002 et 2006 (soit 11% et une diminution de 50% des organismes financés surtout pour les volets 2 et 3 du programme) a eu pour conséquence le refus de financement pour de nombreux groupes au programme 1. Ainsi, selon la documentation écrite du comité DCD, aucun *nouveau* groupe (i.e. jamais financés) en défense collective des droits n'a pu avoir accès à un soutien financier du SACA, même si de nombreux organismes pourraient être admis selon les critères établis. En outre, le nombre d'organismes financés a même diminué, passant de 309 en 2002 à 303 en 2006.

---

<sup>10</sup> Comité de défense collective des droits, *Bilan des activités (1<sup>er</sup> avril 2005 – 31 mars 2006) présenté aux regroupements en défense collective des droits* (4 mai 2006).

<sup>11</sup> Voir Pascale Dufour et Johanne Lachance, *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ Défense collective des droits*. (Université de Montréal, 2007) En ligne. <[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)> (page consultée le 20 septembre 2007).

Aujourd'hui, plus de 50% des groupes financés ne répondent pas aux exigences des critères de reconnaissance de la DCD, malgré la période de grâce de trois ans laissé par le SACA aux organismes afin qu'ils s'ajustent aux modalités du financement du nouveau programme du FAACA. Dans les prochaines années, les dimensions de l'enjeu financement risquent fort de changer ; au-delà de la question des montants alloués à la DCD, il s'agit de déterminer qui sera financé et par quels programmes.

### ***Conclusions sur l'enjeu du financement***

La mise en œuvre de la Politique n'a pas tant modifié la nature du financement de la DCD (qui existait depuis 1997 sous le FAACA) que la structure de celui-ci. En 2006-2007, la grande majorité du financement total géré par le SACA est dédiée à la mission globale des organismes en défense collective des droits, le financement par projet et pour les organismes sans port d'attache ayant substantiellement diminué. Un objectif majeur de la Politique a ainsi été atteint.

La reconnaissance politique obtenue par le biais du financement des organismes et regroupements demeure néanmoins insuffisante pour le comité DCD. Selon lui, l'alimentation du Fonds d'aide et son indexation récurrente ne sont toujours pas établies alors que « les groupes de défense collective des droits demeurent les groupes les plus mal financés du Québec »<sup>12</sup>. Si pour quelques regroupements, ce soutien financier a permis d'engager un permanent ou un employé supplémentaire, les espoirs que l'annonce de la Politique a créés n'ont pas été comblés. Pour plusieurs regroupements, cette reconnaissance financière est valide, mais elle ne constitue pas une reconnaissance de principe dans la pratique, étant donné la précarité du soutien financier. La déception créée par rapport à la hauteur des financements octroyés est un élément central de la mise en œuvre de la Politique, qui teinte la nature des relations entre les acteurs (groupes de base et régionaux, regroupements, acteurs étatiques). Que signifie une reconnaissance politique qui demeure, en pratique et pour plusieurs groupes, non suivie d'effets suffisants sur le plan matériel ? Que reconnaît-on *réellement* dans cette perspective ?

## **III. Conclusions générales**

L'analyse du champ DCD nous a d'abord révélé de très fortes pratiques de coopération entre les membres du comité DCD et le SACA tout au long de la mise en œuvre de la Politique. Ainsi, de la définition des critères de DCD à la gestion des difficultés de la mise en œuvre, toutes les étapes du processus ont été négociées de manière très transparente et selon une logique de recherche de la meilleure solution possible pour tous. Dans ces pratiques, le SACA est souvent un allié pour les regroupements du comité DCD et les acteurs communautaires représentent des partenaires incontournables pour le SACA. En même temps, lorsque nous quittons le terrain des décisions gouvernementales ou des représentations communautaires, la logique des relations est entièrement différente. Les groupes de base en DCD revendiquent contre l'État et exercent leur travail critique contre certaines décisions politiques. Ce positionnement conflictuel des acteurs communautaires dans l'espace public est donc en tension permanente avec la coopération entre

---

<sup>12</sup> Comité défense collective des droits, *Message aux organismes de défense collective des droits et aux organismes communautaires autonomes solidaires qui désirent les appuyer* (2005).

les représentants du comité DCD et la SACA au sein des structures de mise en œuvre de la Politique.

Ces différents positionnements des acteurs, dans l'espace public et dans les structures gouvernementales, sont la clé pour comprendre les conceptions divergentes des finalités de la mise en œuvre de la Politique dans le champ DCD.

Pour le SACA et le comité DCD, la définition négociée de la DCD ainsi que l'application des critères sont des nécessités : d'abord parce qu'elles permettent de distinguer ce qu'est la DCD d'autres activités, ensuite pour ne pas risquer une dilution et/ou une banalisation du travail politique effectué par ces organismes, expressément reconnu par la Politique. Dans cette perspective, la création d'un nouveau programme au sein du FAACA (ou le transfert dans un autre programme du FAACA susceptible d'accueillir les groupes) permettrait de transférer les organismes non conformes aux critères et leur assurerait un financement adéquat au regard de leur propre mission, qui ne correspond pas à la DCD telle qu'actuellement définie. Pour d'autres administrateurs et certains groupes, l'existence d'organismes en DCD qui ne correspondent pas aux critères implique d'élargir la notion de défense collective des droits afin de les inclure. Chacune de ces solutions s'accompagne d'une conception différente de la place et du rôle de la défense collective des droits dans la société et aura des répercussions distinctes sur les modalités de la mise en œuvre de la Politique ultérieurement. Évidemment, la question du financement est également un enjeu majeur : y aura-t-il de nouveaux fonds alloués ou simplement un transfert de fonds, selon le principe de transfert des acquis ?

Il nous semble important de souligner, à ce stade, que les pratiques de coopération reposent sur le bon vouloir des acteurs et, qu'en elles-mêmes, elles ne peuvent constituer une garantie pour l'avenir. Ainsi, quelques soient les décisions retenues dans le cas de la problématique du non-respect des critères, le maintien de lieux de médiation spécifique et d'une relation de confiance nécessaire à la coopération entre le comité DCD et la SACA devient absolument central pour permettre la mise en œuvre négociée de la Politique.

Le second paradoxe mis à jour par cette étude consiste en un respect des finalités théoriques de la Politique par opposition aux contingences pratiques de sa mise en œuvre.

La Politique reconnaît de manière effective la spécificité du milieu communautaire et ses apports au développement de la citoyenneté sociale et politique du Québec. Elle permet également un financement à la mission globale des organismes, en particulier en DCD, tout en insistant sur la nécessité de l'autonomie et l'indépendance des groupes. En pratique, tout financement public implique une forme, même souple, de standardisation, au moins dans la reddition de comptes. Dans le cas de la DCD, cette standardisation est beaucoup plus importante dans la mesure où les organismes financés doivent faire la preuve de la correspondance de leurs activités aux quatre critères de DCD. En imposant ces critères théoriques, même s'ils ont été négociés, les acteurs de la mise en œuvre (le SACA et les représentants des groupes en DCD) ont pris le risque de contrevenir au respect de l'autonomie des organismes. Ils se sont également placés dans une situation de contrôle vis-à-vis de l'État puisque l'application des critères implique l'interprétation par les fonctionnaires des pratiques des groupes. Une solution adéquate serait peut-être de procéder aujourd'hui de façon inverse : proposer un programme particulier correspondant aux groupes qui ne respectent pas les critères à partir de leurs pratiques.

En somme, la mise en œuvre de la Politique dans le champ DCD a été marquée par une grande volonté de « réussite » de la part de tous les acteurs impliqués. La souplesse dans l'application des normes a permis jusqu'à présent de placer la mise en œuvre dans la continuité des pratiques des acteurs communautaires. Cependant, il semble que la transmission d'informations entre les différents acteurs impliqués et le niveau d'appropriation des outils de la Politique ne soient pas toujours suffisants. Une nouvelle discussion du positionnement de chacun dans le processus de mise en œuvre pourrait être profitable. De fait, le SACA est un organisme gouvernemental et possède un certain cadre d'obligations à remplir vis-à-vis son ministère. Quant aux regroupements au sein du comité DCD, ils ont un rôle de représentation des intérêts mais également de transmissions des informations concernant la mise en œuvre de la Politique vis-à-vis des groupes de base; la fonction de représentation, ne consiste donc pas uniquement en une délégation de pouvoirs du bas vers le haut, mais aussi du haut vers le bas. De son côté, le Comité aviseur a une fonction de représentation de la transversalité de la Politique, mais ne peut seul assurer la bonne marche des relations en DCD.

Finalement, et même si cet enjeu n'a pas été soulevé comme tel au cours de notre recherche, nous pensons que le champ DCD devrait poursuivre la réflexion concernant son développement. Depuis 2001, la priorité dans le champ de la défense collective des droits a été d'augmenter le financement des organismes déjà financés et de privilégier le recentrage du FAACA vers la DCD. Nous avons vu que ces deux objectifs avaient été mis en œuvre, malgré une faible hausse des montants alloués par organisme. Ces priorités ont eu pour conséquence que seul un nombre très restreint de nouveaux groupes ont pu être admis dans le champ de la DCD. Autrement dit, le développement de la « relève » de l'action communautaire dans le champ a été très limité entre 2001 et 2007. S'agit-il d'un effet désiré de la Politique ou alors d'un effet non voulu mais réel ? Le champ de la DCD, fleuron de la Politique, ne devrait-il pas également promouvoir son développement par une orientation explicite de soutien à l'émergence de nouveaux groupes ?