

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

**DOCUMENT DE TRAVAIL**

***La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action  
communautaire au niveau central et intersectoriel :***

***Identification des enjeux***

***DOCUMENT DE TRAVAIL  
POUR FINS DE CONSULTATION  
SEPTEMBRE 2006***

## Remerciements

Le présent rapport n'aurait pu être réalisé sans l'apport des nombreuses personnes qui ont participé à la démarche. Nous tenons à remercier l'ensemble des personnes qui ont accepté de nous rencontrer pour des entretiens parfois relativement longs, et parfois à plus d'une reprise. Leurs témoignages ont été indispensables à la fois pour notre appropriation et notre compréhension de la Politique et de sa complexité, de même que pour documenter plusieurs éléments de la mise en œuvre. Ces personnes ont toutes été très généreuses de leur temps, rigoureuses dans leurs propos et ouvertes à nos questionnements. Nous les en remercions chaleureusement. La responsabilité de l'interprétation présentée dans ce document est cependant entièrement la nôtre.

Responsable scientifique : Deena White  
Avec la collaboration : Pascale Dufour

Rédaction : Francis Garon  
Julie Dufresne  
Lorraine Guay

Soutien technique : Johanne Lachance

## Table des matières

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>1</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>2</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX.....</b>	<b>4</b>
<b>RAPPEL DE LA POLITIQUE ET DE LA DEMARCHE D’EVALUATION .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
1.    UNE PREMIERE ORGANISATION DE L’INFORMATION : L’IDENTIFICATION D’ENJEUX.....	7
2.    BREF RAPPEL HISTORIQUE .....	9
<b>2.    NATURE DE LA POLITIQUE : UNE POLITIQUE INTERSECTORIELLE ET NON PRESCRIPTIVE, MAIS STRUCTURANTE.....</b>	<b>11</b>
2.1    UNE POLITIQUE INTERSECTORIELLE.....	11
2.2    UNE POLITIQUE NON PRESCRIPTIVE.....	12
2.3    UNE POLITIQUE STRUCTURANTE .....	13
<b>3.    LA STRUCTURE DE COORDINATION : LES PRINCIPAUX ACTEURS DE LA POLITIQUE.....</b>	<b>15</b>
3.1    LE SECRÉTARIAT À L’ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME DU QUÉBEC (SACA).....	15
3.2    LE COMITE INTERMINISTERIEL .....	16
3.3    LE COMITÉ AVISEUR DE L’ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME .....	17
3.4    TABLE DE CONCERTATION .....	18
<b>4.    LES OUTILS ET PROCESSUS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE.....</b>	<b>19</b>
4.1    PLAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE RECONNAISSANCE ET DE SOUTIEN DE L’ACTION COMMUNAUTAIRE .....	19
4.2    LES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX.....	20
4.3    LE CADRE DE RÉFÉRENCE EN MATIÈRE D’ACTION COMMUNAUTAIRE.....	20
4.4    PLAN D’ACTION GOUVERNEMENTAL EN MATIÈRE D’ACTION COMMUNAUTAIRE.....	23
4.5    LA DÉMARCHE DE TRANSFERT DES ORGANISMES VERS LEUR MINISTÈRE D’ATTACHE .....	23
4.6    MODES DE SOUTIEN FINANCIER.....	26
4.7    LES PROFILS RÉGIONAUX .....	28
4.8    LES ENTENTES ADMINISTRATIVES.....	29
<b>5.    LES ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE .....</b>	<b>30</b>
5.1    APPROPRIATION ET INTERPRÉTATION DES DÉFINITIONS DE L’ACTION COMMUNAUTAIRE ET DE L’ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME : ENJEUX POLITIQUE ET FINANCIER.....	30
5.1.1 <i>L’action communautaire et l’action communautaire autonome : une question de définition ... opérationnelle.....</i>	30
5.1.2 <i>Impact politique et financier de ces définitions.....</i>	32
5.1.3 <i>Appropriations et interprétations variées au sein du gouvernement .....</i>	33
5.1.4 <i>La reconnaissance des organismes : de multiples façons de faire .....</i>	34
5.2    LES TRANSFERTS D’ORGANISMES VERS LEUR MINISTÈRE D’ATTACHE : ENJEUX ORGANISATIONNELS.....	36
5.2.1 <i>À qui revient le dernier mot ?.....</i>	37
5.2.2 <i>Les transferts : un processus d’ajustement continu .....</i>	37
5.3    LE SOUTIEN FINANCIER : UN ENJEU IMPORTANT ET RÉCURANT.....	38
5.3.1 <i>Quelques exemple de financement .....</i>	39
5.3.2 <i>50 millions pour la mise en œuvre de la Politique.....</i>	40
5.4    L’HARMONISATION DES PRATIQUES ADMINISTRATIVES : ENJEUX POLITIQUE ET ADMINISTRATIF.....	41
5.4.1 <i>L’harmonisation mise en pratique .....</i>	42
5.4.2 <i>Le sens à donner à l’harmonisation des pratiques .....</i>	43
5.5    LA REPRÉSENTATION DES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES : L’ENJEU DE LA PAROLE COLLECTIVE	44

<b>CONCLUSION .....</b>	<b>47</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>49</b>
<b>ANNEXE 1 .....</b>	<b>51</b>
<b>LE SECRÉTARIAT À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME DU QUÉBEC .....</b>	<b>51</b>
<b>ANNEXE 2 .....</b>	<b>53</b>
<b>LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL.....</b>	<b>53</b>
<b>ANNEXE 3 .....</b>	<b>55</b>
<b>LE COMITÉ AVISEUR DE L'ACTION AUTONOME DU QUÉBEC .....</b>	<b>55</b>
<b>ANNEXE 4 .....</b>	<b>56</b>
<b>EQUIPE D'ÉVALUATION .....</b>	<b>56</b>

## Liste des tableaux

**TABLEAU 1** ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES SOMMES ALLOUÉES AUX ORGANISMES COMMUNAUTAIRES EN FONCTION DES TROIS MODES DE FINANCEMENT ..... 27

**TABLEAU 2** ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES SOMMES ALLOUÉES AUX ORGANISMES COMMUNAUTAIRES EN FONCTION DES ORGANISMES ..... 27

## **Rappel de la Politique et de la démarche d'évaluation**

La Politique de reconnaissance et de soutien à 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 22 ministères et organismes gouvernementaux, de même que près de 5000 organismes communautaires. Elle n'a pas d'objectif concernant directement 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 : la reconnaissance de l'action communautaire dans toutes ses composantes substantives et organisationnelles; le respect de l'autonomie de l'action communautaire; le soutien financier de l'action communautaire; la régularisation des relations entre les instances gouvernementales et les organismes; la transparence et l'harmonisation des pratiques gouvernementales à leur égard.

Avant l'arrivée de la Politique, l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux qui avaient des relations avec des organismes communautaires ne se coordonnait pas réellement entre eux. 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 vise 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 FORMATIVE ET PARTICIPATIVE***

L'évaluation des politiques publiques acquiert de plus en plus d'importance au sein des administrations publiques occidentales. Les soucis d'efficacité, d'efficience, mais aussi de légitimité de l'action publiques expliquent en partie l'emphase qui est mis sur l'évaluation. Ceci étant, il existe différentes formes d'évaluation de politiques et de programmes publics. Certaines, dites plus traditionnelles, visent généralement l'étude du rapport direct entre les instruments ou les moyens choisis et les retombées, ou la mesure des effets d'une politique sur une problématique donnée.

L'évaluation de la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire s'inscrit plutôt dans une perspective d'apprentissage et d'amélioration des pratiques. Elle met l'accent sur la construction des processus par les acteurs, et associent ces mêmes acteurs à l'ensemble de la démarche afin de tenir compte de leurs besoins, expériences et perspectives différentes qui motivent leurs décisions et leurs actions. C'est pour ces raisons qu'elle est qualifiée de formative et de participative.

L'évaluation formative doit agir comme catalyseur pour améliorer les pratiques et favoriser le respect des principes et la réalisation des objectifs d'une politique. Pour ce faire, il est essentiel de créer des espaces de réflexion réunissant les acteurs et les évaluateurs sur les

terrains de la mise en œuvre. Le processus d'évaluation formative et participative est donc interactif et le transfert des connaissances s'effectue dans les deux sens, des acteurs et des bénéficiaires visés vers les évaluateurs, et des évaluateurs vers ces acteurs.

C'est dans cet esprit que les documents de travail produits au cours du processus de l'évaluation qualitative, formative et participative de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire sont diffusés largement au sein des milieux communautaires et gouvernementaux. Ils sont des documents vivants, au sens où les commentaires, les réflexions, 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. 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 la communication des commentaires sera par l'entremise du site Internet de la recherche, dans lequel on pourra trouver un espace de discussion spécifique à cet effet, de même que les coordonnées des membres de l'équipe de recherche. On peut rejoindre l'équipe aussi par téléphone ou par courrier régulier.

<p><a href="http://www.evalprsac.com">www.evalprsac.com</a></p> <p>(514) 343-6111 poste 1-4928</p>	<p>Deena White  Département de sociologie  Université de Montréal  C.P. 6128 Succ. Centre-Ville  Montréal QC H3C 3J7</p>
--	--

## Introduction

Le document *La mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire au niveau central et intersectoriel : Identification des enjeux* constitue le document de travail de l'évaluation qualitative de la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, diffusé pour consultation. Il importe de souligner qu'il ne s'agit pas de l'évaluation proprement dite, mais plutôt d'un premier exercice d'appropriation pour l'équipe de recherche du processus particulièrement complexe qu'est la mise en œuvre de la Politique. Par ailleurs, il s'inscrit dans l'esprit d'une évaluation formative en permettant le partage avec les acteurs de la mise en œuvre de la première organisation des données recueillies et des éléments préliminaires de réflexion. L'objectif est d'identifier les enjeux principaux qui sont ressortis à travers la première phase de la recherche et de pouvoir échanger sur ces derniers avec les acteurs et bénéficiaires visés par la Politique. Ce travail préliminaire était une étape prévue de notre projet de recherche. En effet, tel qu'indiqué dans le projet :

si l'évaluation formative doit agir comme catalyseur, il est essentiel de créer des espaces de réflexion réunissant les acteurs et les évaluateurs sur les terrains de la mise en œuvre. Le processus d'évaluation sera donc interactif et le transfert des connaissances s'effectuera dans les deux sens, des acteurs et des bénéficiaires visés vers les évaluateurs, et des évaluateurs vers ces acteurs et ce, tout au long [de l'étude].<sup>1</sup>

Ainsi, ce premier rapport permettra aux personnes et groupes concernés par la Politique et son évaluation d'entrer dans un processus de réaction-discussion à partir des premiers résultats. Nous cherchons à valider et à raffiner l'identification des enjeux principaux de la mise en œuvre sur le plan intersectoriel, avant d'approfondir l'analyse proprement dite de ces enjeux, outils et processus sur les bases des données déjà recueillies, ainsi que sur les commentaires et les études de cas sectorielles à venir.

### 1. Une première organisation de l'information : l'identification d'enjeux

Lors de la phase de collecte de données au niveau central et intersectoriel, un certain nombre d'éléments ont émergé du discours des acteurs que nous avons interviewés, et qui revenaient également de façon récurrente dans les sources documentaires consultées. Nous avons traduit ces éléments analytiques par la notion d'*enjeux*, c'est-à-dire des questions, dimensions ou problématiques identifiées par les acteurs comme étant significatives pour eux. On pourrait également parler de préoccupations importantes ou de défis particuliers qui se présentent dans le cadre de la mise en œuvre. Un enjeu peut donc représenter un problème vécu par les acteurs, une question qui porte à controverse, ou bien un aspect important de la mise en œuvre de la Politique qui est interprété de

---

<sup>1</sup> Équipe d'évaluation qualitative et formative de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, *La gouvernance intersectorielle à l'épreuve, La collaboration* (Université de Montréal, Centre de recherche sur les Politiques et le développement social, 2005) En ligne. <[http://www.evalprsac.com/www/questions/la\\_collaboration.aspx?lang=FR-CA](http://www.evalprsac.com/www/questions/la_collaboration.aspx?lang=FR-CA)> (page consultée le 20 juillet 2006).

façons différentes par les acteurs. En ce sens, plutôt que de s'en tenir uniquement aux aspects descriptifs de la mise en œuvre de la Politique, nous avons décidé de pousser l'analyse un peu plus loin et de proposer une première organisation des informations en termes d'enjeux.<sup>2</sup>

Par ailleurs, au-delà de leur importance pour les acteurs interviewés, autant communautaires que gouvernementaux, et leur présence constante dans les documents consultés, ces enjeux nous apparaissent transcender les différents champs que nous allons étudier de façon plus spécifique dans les études de cas sectorielles. Ce sont en effet des enjeux qui touchent, bien que de manières diverses, l'ensemble des champs et des acteurs. Il s'agit donc d'une première formulation de certains enjeux que nous souhaitons mettre en lumière comme porte d'entrée pour une compréhension générale de la mise en œuvre de la Politique. Ces enjeux sont :

- L'appropriation et les interprétations des définitions de l'action communautaire et de l'action communautaire autonome : enjeux politique et financier;
- Les transferts d'organismes vers leur ministère d'attache : enjeux organisationnels ;
- Le soutien financier : un enjeu important et récurrent;
- L'harmonisation des pratiques : enjeux administratif et politique;
- La représentation des organismes communautaires<sup>3</sup> : enjeu de la parole collective.

L'identification de ces enjeux représente une première exploration de certaines questions ou problématiques auxquelles les acteurs ont accordé une attention particulière durant la première phase de la collecte des données qualitatives. Les études de cas permettront sans doute d'en identifier et d'en faire ressortir d'autres qui seront plus spécifiques à certains champs. Par exemple, des questions telles que la décentralisation des pouvoirs vers les paliers régionaux et locaux, les efforts de régionalisation dans certains secteurs d'activité, ou certaines réformes administratives qui touchent plus particulièrement certains ministères ou organismes pourraient devenir particulièrement importantes dans certains cas. Ces dimensions seront alors intégrées dans les études de cas dans lesquelles elles se présenteront avec une acuité particulière. Les enjeux identifiés ici sont ceux de la mise en œuvre au niveau central, c'est-à-dire touchant les responsabilités des acteurs à ce niveau, ou ceux qui sont transversaux et qui touchent l'ensemble des champs d'application de la Politique.

En somme, par ce rapport, les objectifs suivants sont poursuivis :

---

<sup>2</sup> Cette approche ne remplace pas une analyse détaillée des outils et processus de la mise en œuvre, à venir dans les prochains rapports, d'autant plus que celle-ci permettra de mieux comprendre les sources des enjeux et, espérons-nous, des pistes de résolution.

<sup>3</sup> L'enjeu de la représentation désigne le processus complexe par lequel les groupes de la base qui dispensent les services sont membres de nombreux regroupements de tous les niveaux (locaux, régionaux et nationaux) qui eux sont en théorie au service de ses membres et portent leurs demandes à l'intérieur de l'appareil gouvernemental.

- Décrire les principaux acteurs, processus, outils et activités liés à la mise en œuvre de la Politique (première partie) ;
- Faire ressortir une première série d'enjeux identifiés par les acteurs (deuxième partie) ;
- Susciter la réflexion des partenaires autour des premiers enjeux identifiés ;
- Jeter les bases pour la réalisation des études de cas par une compréhension générale de la Politique et de ses spécificités.

Enfin, nous souhaitons que ce premier rapport constitue un document « vivant » au sens où les commentaires, les réflexions, les critiques des partenaires permettent d'en approfondir le contenu, d'identifier de nouveaux enjeux, de préciser certains aspects, d'y ajouter de nouvelles sections. Dans ce contexte, nous souhaitons qu'il soit lu et commenté par le plus grand nombre de personnes possible et nous comptons sur la rétroaction provenant de ces lecteurs et lectrices.<sup>4</sup>

## 2. *Bref rappel historique*

Le 15 mars 1995, le gouvernement du Québec annonce la création d'un Secrétariat à l'action communautaire. Celui-ci est presque immédiatement renommé le Secrétariat à l'action communautaire *autonome* (SACA) suite aux pressions exercées par le mouvement d'action communautaire autonome. La mise en place du SACA constituait la réponse du gouvernement du Parti Québécois à la demande historique de reconnaissance des acteurs du mouvement. Cependant, le Secrétariat est né dans la controverse, le mouvement d'action communautaire autonome jugeant que leur perspective n'était pas suffisamment prise en compte. De sorte que, lors de l'annonce officielle de sa création au Salon rouge de l'Assemblée nationale, aucun représentant du mouvement n'était présent. Né dans la controverse, le SACA n'en représente pas moins l'acteur clé à l'origine de la Politique.

Le SACA avait alors comme mandats prioritaires :

- La gestion d'un Fonds d'aide à l'action communautaire autonome. Ce fonds a été mis en place le 11 octobre 1995 suite à la modification de la Loi du ministère du Conseil exécutif et de la Loi sur la Société des loteries du Québec.<sup>5</sup> Si le milieu communautaire a au départ contesté la provenance des fonds (revenus du jeu), cette préoccupation ne semble plus à l'avant-scène aujourd'hui.
- La constitution d'une banque de données centralisée sur les organismes communautaires financés par les différents ministères et organismes gouvernementaux (nombre, niveau de financement, ministères impliqués,

<sup>4</sup>En particulier, nous invitons les personnes intéressées à communiquer avec l'équipe de recherche par le biais du site web : [www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com) où un espace de discussion est mis à leur disposition. Par ailleurs, les coordonnées de l'équipe de recherche sont disponibles en annexe.

<sup>5</sup> Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, *Présentation*, (2006) En ligne. <<http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/informations-generales/presentation.asp>> (page consultée le 17 juillet 2006).

programmes existants, etc.). Un tel outil n'existait pas à l'époque et il était quasi impossible pour le gouvernement d'avoir un portrait exact de ce qu'il investissait en appui aux organismes communautaires, du nombre et de la nature des programmes existants, du mode de financement, etc. C'est le début du travail de « transparence » de l'appareil gouvernemental.

- L'élaboration d'une politique de reconnaissance et de financement de l'action communautaire, faisant suite aux revendications de longue date provenant du milieu.

C'est à partir de 1998 que le travail de rédaction de la Politique est réellement enclenché. Le SACA mettra donc trois ans pour élaborer la Politique via un processus de consultation/négociation avec le mouvement d'action communautaire autonome représentée par le Comité aviseur de l'action communautaire autonome. Pour la partie communautaire, le processus sera ponctué de nombreuses rencontres entre des organismes communautaires de tous les niveaux (local, régional et national). En effet, l'objectif principal est de parvenir à une définition de l'action communautaire autonome la plus consensuelle possible et de préciser les balises devant guider la reconnaissance et le soutien accordés par l'État à ces organismes dits autonomes.<sup>6</sup> Quant à l'appareil gouvernemental, le Comité interministériel, composé à l'époque d'une dizaine de ministères considérés comme les plus impliqués au niveau des organismes communautaires, collaborera étroitement avec le SACA afin d'élaborer cette politique.

Une première proposition sera mise sur la table en avril 2000, à partir de laquelle Gérald Larose entreprendra une vaste consultation et produira un rapport. Suite au dépôt du rapport Larose, les travaux du SACA et du Comité interministériel se sont poursuivis et la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire a finalement vu le jour en septembre 2001. La Politique est ainsi le résultat des demandes historiques du milieu communautaire; d'une volonté politique portée par le Parti Québécois à l'époque ainsi que d'un travail de collaboration/négociation étroite des acteurs communautaires, politiques et administratifs sur une période relativement longue. La version finale de la Politique n'a pas été l'objet d'un véritable consensus mais représentait un outil que l'ensemble des acteurs, ou presque, étaient prêts à expérimenter.

---

<sup>6</sup> Voir section 3.3 pour plus de détails.

## 2. Nature de la Politique : une politique intersectorielle et non prescriptive, mais structurante

La Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire comporte trois caractéristiques générales qui balisent tous les efforts de mise en œuvre :

- son caractère *intersectoriel* qui interpelle un grand nombre d'acteurs gouvernementaux de visions et de cultures différentes;
- sa nature *non prescriptive* qui leur laisse paradoxalement une marge de manœuvre non négligeable ;
- sa dimension néanmoins *structurante* au niveau des relations entre les acteurs gouvernementaux et communautaires.

Chacune de ces caractéristiques entraîne certaines implications qui sont essentielles à la compréhension globale de la mise en œuvre.

### 2.1 Une politique intersectorielle

La Politique pour la reconnaissance et le soutien de l'action communautaire est tout d'abord une politique dite intersectorielle, ou politique gouvernementale, au sens où son champ d'application est transversal et s'applique à un grand nombre de ministères et organismes gouvernementaux.<sup>7</sup> Plusieurs autres politiques de cette nature existent au sein de l'appareil gouvernemental dont celle relative à la condition féminine. Ces politiques visent, chacune à leur manière, à ce que soient pris en compte les différents aspects relatifs à ces problématiques dites « transversales » ou « horizontales » par une variété, sinon par l'ensemble, des instances gouvernementales. Toutefois, les administrations publiques étant constituées de réseaux d'organisations complexes aux objectifs parfois difficilement conciliables, voir contradictoires, la mise en œuvre de ces politiques demeure toujours un exercice difficile.

Il en va ainsi de la Politique pour la reconnaissance et le soutien de l'action communautaire. En effet, les ministères et organismes gouvernementaux impliqués dans sa mise en œuvre s'inscrivent dans des réalités fort différentes, tant au niveau de leur structure institutionnelle que de leurs programmes, de leur histoire, de leur culture, etc. De façon plus concrète, chacun d'entre eux sont soumis à des impératifs législatifs ou légaux qui généralement ont préséance sur les orientations et engagements que l'on retrouve dans ce type de politique. Dès lors, arrimer une telle politique avec les autres politiques gouvernementales constitue en soi un défi important.

De plus, les ministères et organismes touchés par la Politique entretiennent des relations historiques fort différentes avec les organismes et le milieu communautaire en général. Pour certains ces relations sont fortement enracinées dans l'histoire, dans des

---

<sup>7</sup> Gouvernement du Québec, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* (Québec : Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, 2001), Annexe 3, p. 51.

programmes structurés ayant fait l'objet de négociations avec les organismes communautaires, dans une culture de « dialogue » fut-il conflictuel à certains moments avec les représentants du milieu communautaire de leur secteur. Pour d'autres, ces relations peuvent être nouvelles ou n'occuper qu'une place mineure parmi l'ensemble de leurs activités. Par exemple, il est fort probable qu'une telle politique, visant la reconnaissance et le soutien de l'action communautaire, sera considérée différemment dans des ministères qui ont une mission essentiellement de développement économique et dans ceux qui ont une vocation davantage à caractère social car les partenaires « naturels » et les priorités de l'un et l'autre ne sont pas les mêmes.

## 2.2 *Une politique non prescriptive*

Le corollaire de la nature intersectorielle de la Politique est son caractère non prescriptif. En effet, contrairement à une loi votée à l'Assemblée nationale, comme la Loi sur la santé publique par exemple, une politique gouvernementale n'implique pas d'obligations formelles pour les différents ministères et organismes dans lesquels elle s'applique. Il s'agit d'une caractéristique essentielle dans la mesure où la mise en œuvre de la politique peut se traduire par un niveau d'appropriation et une utilisation très variées d'un ministère ou organisme à un autre. En d'autres termes, la mise en œuvre d'une politique de cette nature est soumise à plusieurs contraintes politiques, conjoncturelles ou autres, et elle dépasse bien souvent la volonté des acteurs qui en ont la responsabilité.

Toute politique gouvernementale propose généralement des orientations et des engagements de nature générale qui sont par la suite spécifiés dans des plans d'action où des précisions sont proposées pour réaliser les engagements ou atteindre les objectifs visés. Pour la Politique, un Cadre de référence et un Plan d'action existent à cette fin. Le caractère non prescriptif de la Politique pose toutefois des défis particuliers en raison de sa portée. Elle s'applique à 22 ministères et organismes, qui eux sont en relation avec près de 5000 organismes communautaires. Ainsi, toutes les orientations et tous les engagements qui y sont énoncés passent inévitablement par le « filtre » des différents ministères et organismes. Ce filtre peut se traduire dans tous les aspects relatifs à la Politique, que ce soit la signification donnée à l'autonomie des organismes, aux modes de financement, à la nature des ententes, aux mécanismes de concertation ou à tout autre dispositif de reconnaissance ou de soutien des organismes communautaires. En somme, la latitude des ministères et organismes dans la mise en œuvre demeure très grande.

Un exemple puisé parmi les objectifs généraux de la Politique permet d'illustrer cette problématique. On retrouve dans les objectifs poursuivis par le gouvernement dans la Politique celui d'« Assurer la consolidation de l'action communautaire par des orientations générales et des grandes balises nationales qui s'appliqueront à l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux concernés, tant aux paliers national et régional que local »<sup>8</sup>. Comme nous serons à même de le constater à travers les enjeux identifiés, un tel objectif trouvera des traductions bien différentes d'un ministère à l'autre, et même parfois à l'intérieur d'un même ministère entre ses différentes composantes qui ont des relations avec des organismes communautaires.

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 16.

### 2.3 *Une politique structurante*

Nonobstant sa nature non prescriptive, la Politique a un caractère structurant qui s'exerce principalement à travers les processus et programmes mis en place lors de son implantation. Nous faisons référence en particulier :

- ***aux transferts de nombreux organismes communautaires vers un port d'attache unique*** qui ont modifié de manière substantielle l'appartenance d'organismes communautaires à un nouveau ministère et qui ont également modifié les habitudes et les pratiques des ministères concernés ;
- ***aux programmes existants ou mis en place*** par les ministères et qui respectaient ou non les balises de la Politique et du Cadre de référence ;
- ***aux modes de financement*** dont le caractère prépondérant du financement à la mission de base pour les organismes communautaires autonomes était au cœur de la dimension « soutien » ;
- ***aux mécanismes de reddition de comptes*** qui devaient faire l'objet d'une harmonisation administrative au sein de l'appareil gouvernemental.

Même non prescriptive, la Politique a donc induit une structuration ou restructuration importante des relations entre les acteurs communautaires et gouvernementaux.

Nous parlons également d'une politique structurante dans la mesure où de larges pans font référence aux relations que le gouvernement du Québec souhaite entretenir avec le milieu communautaire. À titre d'exemples, parmi les objectifs sur ces relations entre le gouvernement et le milieu communautaire, on indique : « Établir avec les organismes communautaires une interaction fondée sur la confiance, le respect mutuel et la transparence »<sup>9</sup>. Pour ce faire, la Politique invite les acteurs communautaires à participer aux « grands forums » sur les enjeux de société et propose de considérer leur « expertise » dans la formulation des politiques publiques et de mettre en œuvre de nouveaux « mécanismes de consultation ».

Toutefois, comme il est reconnu dans la Politique, l'établissement d'un « partenariat avec le milieu communautaire pose des défis stratégiques, la relation entre l'État et les organismes pouvant être de nature conflictuelle et les partenaires ne disposant pas nécessairement de moyens égaux »<sup>10</sup>. Cette nature conflictuelle a toujours fait partie des relations entre l'État et le milieu communautaire, notamment en raison de la nature même du milieu communautaire, en particulier du mouvement d'action communautaire autonome à savoir : sa mission d'agent de transformation sociale à travers la dispensation de services alternatifs, ses rôles de défense collective des droits et de contestation de certaines orientations et politiques gouvernementales, ses objectifs de mobilisation, d'éducation populaire et de participation citoyenne.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 23.

L'établissement de relations fondées sur la confiance, le respect mutuel et la transparence est par ailleurs compliqué par la grande diversité du milieu communautaire lui-même. Le nombre d'organismes, leur nature, leur histoire respective, leurs missions, leurs clientèles, mais surtout leurs orientations idéologiques très différentes sont autant de raisons qui expliquent cette diversité. Sans que cela constitue un problème en soi, et bien que la cohésion ne soit pas nécessairement un objectif à poursuivre pour le milieu communautaire, cette situation rend difficile l'établissement de liens durables et continus entre les acteurs gouvernementaux et communautaires, tel qu'envisagé par la politique gouvernementale. Dans ce contexte, il est fort possible que la nature de ces liens varie de manière importante d'un secteur ou d'un champ d'activité à l'autre et également à travers le temps. L'élément important à retenir est que le milieu communautaire, s'il est un acteur collectif, demeure très diversifié et ses composantes entretiennent des relations très variables avec l'État. Comme nous le verrons ultérieurement, cette réalité pose des défis particuliers autant pour l'objectif d'harmonisation des pratiques administratives de la Politique que face à la difficulté d'unifier la parole des acteurs communautaires dans le processus de mise en œuvre.

Les questions de la transparence et de la confiance sont aussi dépendantes de l'action étatique et de sa plus ou moins grande ouverture aux demandes des acteurs communautaires. Dans une période plus fermée ou conflictuelle, où les acteurs communautaires n'ont plus un accès relativement aisé à l'État et/ou à l'appareil gouvernemental, il est plus difficile d'établir un tel rapport. Par ailleurs, les structures formelles de concertation mises en place par l'État au cours du temps dépendent surtout du bon vouloir du gouvernement ; l'asymétrie dans le partenariat qui en découle limite également la qualité de ce lien.

Ainsi, si la Politique peut se traduire par des niveaux d'appropriation et d'utilisation variées d'un ministère ou organisme à l'autre en raison de sa nature intersectorielle et non prescriptive, il en va de même, à l'intérieur du milieu communautaire, pour ce qui est de la nature des rapports que les organismes devraient entretenir avec le gouvernement. Dans ce contexte, toutes les notions d'autonomie, de reconnaissance, de partenariat et de collaboration, qui sont parmi les fondements de la Politique, peuvent avoir des résonances différentes pour les acteurs impliqués. La conciliation des notions d'autonomie des organismes communautaires avec celles de partenariat, de collaboration, de consultation ou de participation aux activités du gouvernement peut devenir, au-delà du discours, matière à discussion entre les organismes et leurs regroupements.

Une fois positionnées ces caractéristiques générales de la Politique, nous aborderons dans les deux sections suivantes les principaux acteurs chargés de la mise en œuvre de même que les principaux outils et processus développés. Les éléments présentés précédemment permettent de mettre en perspective le contexte dans lequel ces acteurs ont accompli leurs mandats respectifs.

### **3. La structure de coordination : les principaux acteurs de la Politique**

La Politique gouvernementale identifie très clairement trois acteurs principaux en lien avec la mise en œuvre de la Politique : le Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA), le Comité interministériel et le Comité aviseur de l'action communautaire autonome, auxquels s'ajoute une Table de concertation. Pour chaque acteur, nous présentons brièvement leur rôle et fonctions dans la mise en œuvre et soulevons les principaux questionnements rencontrés lors des premières étapes de l'analyse de la mise en œuvre.

#### ***3.1 Le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec (SACA)***

Le SACA constitue l'acteur central et le principal responsable de la mise en œuvre de la Politique. En particulier, c'est lui qui coordonne les travaux du Comité interministériel afin d'assurer le respect des orientations gouvernementales.<sup>11</sup>

Les premiers résultats de l'analyse intersectorielle permettent d'affirmer que le SACA a joué un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la Politique : à la fois par son leadership au sein de l'appareil gouvernemental, en particulier par son travail de coordination du Comité interministériel; par l'importance des liens maintenus – parfois harmonieux, parfois conflictuels mais constants – avec le mouvement d'action communautaire autonome et avec les autres composantes du milieu communautaire; par le nombre et la qualité de ses productions; et par le professionnalisme de son équipe.

Depuis sa création en 1995, il a été déplacé à maintes reprises au sein de la structure gouvernementale. Ce secrétariat a d'abord bénéficié de l'appui personnel du premier ministre d'alors qui en était le fondateur. Pour marquer l'importance politique que le gouvernement de l'époque attachait au milieu communautaire, le SACA a été rattaché dès sa création au Conseil exécutif, relevant ainsi directement du Bureau du premier ministre.

Il fut par la suite transféré au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, sous la responsabilité directe de la ministre. Puis, au sein de ce ministère, une nouvelle direction administrative du SACA voit le jour en 1998 : cette fois le SACA ne relève plus de la ministre mais du sous-ministre. En mai 2005, une nouvelle restructuration permet la création de la nouvelle Direction générale adjointe à l'action communautaire et aux initiatives sociales. Cette direction comprend le SACA, le Fonds québécois d'initiatives sociales et le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome géré par le SACA. Le Secrétariat passe alors sous la responsabilité du sous-ministre adjoint du ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale.

Le SACA a donc subi, au cours de son évolution, des modifications organisationnelles importantes. Comment interpréter ces mouvements du SACA au sein de l'appareil gouvernemental ? Pour certains des acteurs rencontrés, ces déplacements n'ont pas

<sup>11</sup> La liste exhaustive des mandats du SACA est disponible en annexe.

modifié la portée de l'action du SACA, celui-ci conserve son pouvoir d'influence dans la mise en œuvre de la Politique et son rôle de médiateur intersectoriel. Pour d'autres, ces déplacements constituent un affaiblissement, fut-il symbolique, de l'importance politique accordée au mouvement d'action communautaire autonome et une perte de pouvoir du SACA. Pour d'autres encore, la rétrogradation apparente de la place du SACA au sein de l'appareil gouvernemental correspond, en pratique, à un renforcement de son autonomie et/ou de sa marge de manœuvre; l'idée étant que ce positionnement le rend moins tributaire des aléas politiques.

Comment ces changements ont influé la mise en œuvre de la Politique ? La capacité du SACA à favoriser l'harmonisation des pratiques entre les différents ministères et organismes en a-t-elle été modifiée ? Peut-on noter une transformation du pouvoir d'influence du SACA au sein de l'appareil gouvernemental ? Nous ne pouvons, à ce stade-ci de la recherche, apporter d'éléments de réponses précis, mais ces questions devront être abordées ultérieurement.

### 3.2 *Le Comité interministériel*

À la fois carrefour d'informations et de préoccupations provenant de tous les ministères et organismes gouvernementaux concernés, le Comité interministériel est également l'endroit où se réalisent les échanges, discussions et propositions en lien avec la mise en œuvre de la Politique. La première formation de ce comité date de 1997 où étaient alors réunis une dizaine de représentants de ministères et organismes gouvernementaux qui ont participé, avec le SACA et le Comité aviseur, à l'élaboration de la Politique. Avec l'adoption de celle-ci en 2001, ce comité voit sa composition s'élargir à 22 ministères et organismes gouvernementaux qui entretiennent des relations avec des organismes communautaires.<sup>12</sup> La Politique consacre le Comité interministériel comme *le réseau permanent de répondants en action communautaire* pour le gouvernement québécois.

Son principal mandat consiste à participer, en collaboration avec le SACA, à toutes les tâches relevant de la mise en œuvre de la Politique. Lors de la mise en place du Comité, l'objectif était d'assurer un caractère permanent à une structure intersectorielle afin de faciliter au sein de l'appareil gouvernemental la prise en compte de la réalité du milieu communautaire et de concrètement travailler à l'harmonisation des pratiques administratives. Il s'agissait là d'un positionnement politique important qui officialisait la nature intersectorielle de la Politique, venant modifier une situation marquée jusque-là par une autonomie quasi exclusive des divers ministères concernés.

Le Comité interministériel est constitué essentiellement de professionnels de la fonction publique, ayant une expérience très variable du milieu communautaire et dont la position et les pouvoirs au sein de leur ministère respectif varient également. Son existence a permis une plus grande sensibilisation et une meilleure compréhension de la réalité du communautaire au sein de l'appareil gouvernemental. Depuis l'adoption de la Politique, le Comité interministériel a été très actif, impliqué dans tous les dossiers reliés à sa mise en œuvre. Animées par le SACA, les rencontres ont lieu environ aux six semaines, et

<sup>12</sup> La composition et la liste des mandats du Comité interministériel sont présentées en annexe.

parfois de façon plus rapprochée. Cette régularité dans la tenue des réunions et le niveau élevé de participation témoignent de l'intérêt que portent les membres à ces rencontres et de l'engagement du SACA à assurer la continuité dans les travaux de mise en œuvre. Le Comité semble remplir son rôle initial d'être le lieu d'échange privilégié concernant les pratiques des ministères et organismes.

En revanche, au cours de son évolution, le Comité a connu un taux important de roulement; la majorité des membres sont arrivés après l'adoption de la Politique et plusieurs y siègent depuis peu de temps. Ce taux de roulement peut certainement constituer un problème pour la mise en œuvre dans la mesure où l'appropriation de la Politique dans les différents ministères et organismes peut varier en fonction de l'expérience des membres et de leurs connaissances concernant l'évolution des travaux. En d'autres termes, cette situation peut compliquer l'effort d'harmonisation des pratiques administratives de même que la connaissance fine de l'esprit de la Politique. De plus, le pouvoir d'influence variable de chacun des répondants au sein des ministères peut ou non faciliter la médiation entre le travail du Comité interministériel, le ministère concerné et les groupes communautaires.

### ***3.3 Le Comité aviseur de l'action communautaire autonome***

Au moment où le gouvernement crée le SACA en 1995, aucune structure de représentation n'existe qui puisse prétendre représenter légitimement tout le mouvement d'action communautaire autonome et encore moins le milieu communautaire dans son ensemble.

Par ailleurs, les lieux de concertation déjà existants et les regroupements provinciaux d'organismes communautaires autonomes impliqués de manière plus immédiate dans les tractations entourant la création du SACA conviennent très rapidement de la nécessité de trouver un moyen d'influencer le SACA et de participer aux travaux les concernant. Les représentants proposent alors la création d'un comité aviseur à l'action communautaire autonome chargé de conseiller le SACA, proposition finalement acceptée par le Conseil des ministres au printemps 1997. Ultérieurement ce rôle sera axé principalement sur l'élaboration de la Politique puis sur sa mise en œuvre.

Les organismes communautaires autonomes avaient fait de la reconnaissance politique du rôle du Comité aviseur une condition de leur acceptation de la politique gouvernementale. Le gouvernement a répondu favorablement à cette revendication et la Politique reconnaît officiellement le Comité aviseur de l'action communautaire autonome « comme un interlocuteur privilégié par rapport à l'action communautaire autonome et sollicite sa participation pour le suivi continu de l'application de la politique. »<sup>13</sup>

Après avoir participé à l'élaboration de la Politique, le Comité aviseur ne cessera de s'engager face au SACA et face au gouvernement dans les années qui ont suivi son adoption. Il a été un joueur majeur dans tous les travaux de sa mise en œuvre. Toutefois,

<sup>13</sup> Gouvernement du Québec, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, p. 42.

la Politique reconnaît le Comité aviseur comme un interlocuteur privilégié et non pas comme « le seul » interlocuteur du gouvernement quant à la mise en œuvre de la Politique. Le gouvernement a d'ailleurs pris soin d'indiquer dans la Politique son souci :

d'accorder un pouvoir d'influence à l'ensemble des secteurs d'activité de l'action communautaire autonome susceptibles de se prévaloir de l'un ou l'autre des programmes du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome. Le gouvernement [...] invite le Comité aviseur de l'action communautaire autonome à prendre acte de cette volonté de bien considérer l'ensemble des composantes du mouvement communautaire autonome.<sup>14</sup>

Cette prudence gouvernementale joutée à la mise en place de la Table de concertation<sup>15</sup> donne à penser que le gouvernement n'a pas voulu se lier trop exclusivement au Comité aviseur. Elle constitue également une indication pour les groupes communautaires et leurs regroupements que le Comité aviseur n'est pas nécessairement le passage obligé dans leurs relations avec le SACA ou le gouvernement. On est ici confronté aux enjeux concernant la représentativité du Comité aviseur tant dans ses rapports avec le mouvement d'action communautaire autonome lui-même que dans ses relations avec l'État et à celle des modes de représentation du milieu communautaire au sens large. Nous reviendrons sur cette dimension dans l'enjeu de la représentation.<sup>16</sup>

### 3.4 *Table de concertation*

La Table de concertation en action communautaire est animée par le SACA et sert principalement de lieu d'intégration d'acteurs concernés par la Politique et n'étant pas représentés ailleurs, afin de suivre et d'échanger des informations sur l'évolution des travaux de mise en œuvre. Mise en place par le SACA en septembre 2002, soit une année complète après l'entrée en vigueur de la Politique, la Table réunie des représentants du milieu communautaire au sens large : regroupements d'organismes œuvrant en employabilité, centres d'assistance et d'accompagnement aux plaintes (ministère de la Santé et des Services sociaux), représentants du milieu de la philanthropie (Centraide), un représentant du Comité aviseur de l'action communautaire autonome à titre d'observateur ainsi que des chercheurs universitaires.

Les acteurs qui y siègent ont joué un rôle plus actif lors de l'élaboration du Cadre de référence où ils ont surtout contribué à la section portant sur la définition de l'action communautaire. Toutefois, depuis la parution du document, ses activités seraient davantage limitées à l'échange d'informations entre les acteurs participant à la mise en œuvre de la Politique. Les activités de la Table devraient cependant être plus nombreuses aux cours des prochaines années, notamment sur des dossiers tels que le droit associatif, le don ou la formation et l'évaluation dans les organismes communautaires.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p.43.

<sup>15</sup> Voir section suivante.

<sup>16</sup> Voir section 5.5 à ce sujet.

La Table de concertation est pour la première fois mentionnée lors de la publication de la Politique en 2001 et présentée, par le gouvernement, comme un espace élargi de représentation pour pallier la non-représentation de certains acteurs communautaires au Comité aviseur.<sup>17</sup> De plus, la Politique ne semble pas accorder la même importance à cette Table qu'au Comité aviseur de l'action communautaire autonome qui n'avait jamais été mis au courant, dans les travaux antérieurs, de l'existence éventuelle de cette Table. Est-ce que la Table s'ajoute au Comité aviseur afin de permettre aux organismes communautaires qui ne sont pas de l'action communautaire autonome d'avoir leur mot à dire dans l'implantation de la Politique ou est-ce qu'elle est le lieu de représentation de tous les organismes communautaires, autonomes ou non? Existe-t-il des acteurs communautaires n'ayant toujours pas de représentation auprès du SACA? Ce statut imprécis de la Table renvoie directement à la question de la représentation du milieu communautaire : qui parle au nom de qui ? De même la présence du milieu de la philanthropie et celle des chercheurs pose la question de leur rôle particulier dans la mise en œuvre de la Politique.

#### **4. Les outils et processus de la mise en œuvre de la Politique**

Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la Politique ont produit de nombreux outils et mis en action plusieurs processus visant à respecter le plus intégralement possible les grandes orientations de la Politique. Ces outils n'ont pas tous la même importance politique et stratégique. De plus, leur connaissance et leur appropriation par les acteurs intersectoriels, communautaires et gouvernementaux sont extrêmement variables. Il en est de même de l'utilisation qui en est faite dans les différents milieux. La section suivante présente les démarches ayant menées à la conception d'outils et de processus spécifiques et identifie ce qui nous semble les enjeux les plus importants qui y sont liés.

##### **4.1 Plan de la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire**

Le premier outil qui a vu le jour suite à l'adoption de la Politique est le Plan de mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire. Il a été adopté le 14 décembre 2001, soit quelques mois après l'adoption de la Politique. Le document présente un calendrier de réalisation des « grandes étapes de mise en œuvre de la politique, de son adoption (automne 2001) jusqu'à l'évaluation de sa mise en œuvre (premier semestre de 2005) »<sup>18</sup>. Issu d'un processus de consultation/collaboration avec le Comité aviseur, il s'agit du document devant enclencher la démarche de mise en œuvre de la Politique. Il sert notamment à développer le processus de travail conjoint entre le SACA et le Comité aviseur. Parmi les travaux importants qui y sont prévus, notons l'élaboration, en collaboration avec le Comité interministériel et le Comité aviseur, des

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>18</sup> Gouvernement du Québec, *Plan de mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* (Québec : Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, décembre 2001), p. 2.

programmes du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome (décembre 2001); l'élargissement du Comité interministériel (septembre 2001); la mise sur pied de la Table de concertation (janvier 2002) et l'analyse des impacts des transferts (janvier 2002). On y prévoyait notamment, pour le 1<sup>er</sup> avril 2003, la « finalisation du transfert d'organismes communautaires ». Nous verrons plus loin que ce dernier processus est plutôt un processus continu qui se poursuit encore aujourd'hui. Finalement, en permettant d'établir une méthode de travail avec le Comité aviseur, c'est à partir de ce moment qu'un certain nombre de comités conjoints SACA – Comité aviseur ont vu le jour.<sup>19</sup> Notons que la majorité des activités prévues dans ce Plan ont été réalisées et seront traitées aux endroits pertinents dans ce document.

## **4.2 Les programmes gouvernementaux**

Les programmes des différents ministères et organismes dédiés aux organismes communautaires font partie des principaux outils de la mise en œuvre de la Politique. C'est en effet à travers eux qu'il est possible de voir comment se traduisent concrètement les orientations de la Politique, et également de voir comment évolue la mise en œuvre. Nous ne nous pouvons ici en faire une présentation exhaustive tellement ceux-ci sont nombreux et diversifiés. Il importe toutefois de souligner que plusieurs programmes de financement existaient dans les ministères avant l'adoption de la Politique, alors que dans d'autres cas, c'est l'arrivée de la Politique qui a mené à l'élaboration de nouveaux programmes. Un programme en particulier, le Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) du ministère de la Santé et des Services sociaux, a d'ailleurs fortement inspiré l'élaboration de la Politique puisqu'il correspondait en plusieurs points aux objectifs que l'on cherchait à favoriser, notamment un financement en appui à la mission globale la plus stable possible et qui respecte l'autonomie des organismes.

Tout le défi de la mise en œuvre de la Politique réside donc, selon le cas, dans l'adaptation des programmes existants aux orientations de la Politique ou dans le développement de nouveaux programmes qui correspondent à ces orientations. À cette étape de l'analyse nous remarquons que les programmes gouvernementaux sont de plusieurs ordres et demeurent extrêmement variés. En effet, certains programmes qui existaient avant la Politique en respectent l'esprit et les orientations; d'autres programmes développés avant la Politique existent toujours mais sont plus ou moins en phase avec la Politique; finalement, de nouveaux programmes ont été développés et s'inspirent des orientations de la Politique. Une analyse plus spécifique des programmes sera produite dans les études de cas.

## **4.3 Le Cadre de référence en matière d'action communautaire**

Alors que la Politique fait état des orientations gouvernementales en matière d'action communautaire, le Cadre de référence contient les balises permettant son application concrète. La rédaction de ce Cadre a débuté dès l'hiver 2002 et les travaux se sont poursuivis de manière plus ou moins intensive jusqu'aux élections d'avril 2003. Toutefois, l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement en a retardé l'adoption. Une

---

<sup>19</sup> Par exemple, les comités sur la défense collective des droits, sur la reconnaissance et la définition opérationnelle de l'ACA ainsi que sur les transferts.

version a circulé de manière informelle jusqu'à l'été 2004, date à laquelle le Cadre a finalement été accepté par le Conseil des ministres. Par ailleurs, la version officielle diffère de la version officieuse. Nous exposerons les différences entre celles-ci ultérieurement.

Le cadre contient trois parties :

**1) *Les principes directeurs guidant les relations entre le gouvernement du Québec et les organismes communautaires***

La première partie du Cadre porte principalement sur les démarches et initiatives visant à renforcer la relation entre les milieux communautaires, le gouvernement du Québec et les autres instances impliquées.

**2) *Les balises d'interprétation des pratiques administratives***

La seconde section se consacre davantage à la question du financement, plus particulièrement à l'application du mode de soutien en appui à la mission globale.

**3) *Les balises d'interprétation des critères qui définissent les organismes d'action communautaire***

Tel qu'indiqué par son titre, la troisième partie expose les critères et leur interprétation s'appliquant aux différents types d'organismes communautaires (communautaire autonome, communautaire au sens large et défense collective des droits).

*Le processus d'élaboration du Cadre de référence*

Le Cadre a été élaboré par le SACA, le Comité interministériel et en partie avec la collaboration du Comité aviseur de l'action communautaire autonome. Chaque section du Cadre a été travaillée par plusieurs sous-comités. Par exemple, un membre du SACA plus particulièrement attiré à la rédaction de textes soumettait ces derniers dans le cadre des travaux conjoints avec le Comité aviseur. Lors de ces rencontres, les écrits étaient commentés et discutés. S'en suivait une négociation entre les parties puis une nouvelle version était ensuite produite et de nouveau commentée, mais par le Comité interministériel cette fois. De groupes de travail au sein du Comité interministériel ont également été formés dans le cadre du processus d'élaboration du Cadre. Le Comité aviseur a également consulté ses regroupements-membres en cours de processus d'élaboration et transmis leurs recommandations à la Ministre de l'époque.<sup>20</sup>

La collaboration du Comité aviseur n'a pas été sollicitée pour la rédaction de la deuxième partie du Cadre portant sur les modes de soutien financier. Bien que le Comité aviseur ait déposé un avis sur la question auprès du SACA, ce dernier a jugé que les balises d'interprétation des pratiques administratives étaient davantage une prérogative gouvernementale.

*Un outil administratif*

---

<sup>20</sup> Comité aviseur de l'action communautaire autonome, *Avis du Comité aviseur concernant le cadre de référence sur les balises nationales de la politique gouvernementale sur l'action communautaire* (Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome, 2003).

Le Cadre de référence se veut l'outil privilégié qui guide les acteurs gouvernementaux vers l'harmonisation des pratiques à l'égard de l'action communautaire :

Tout d'abord, et c'est là sa cible première, le Cadre de référence est destiné à l'appareil gouvernemental. Il constitue un guide d'interprétation des orientations gouvernementales en matière d'action communautaire et il propose une base d'analyse favorisant l'harmonisation des pratiques administratives gouvernementales.<sup>21</sup>

Le cadre « vise à soutenir les ministères et les organismes gouvernementaux dans l'élaboration ou la révision de leurs programmes de soutien financier » et « invite les instances gouvernementales à l'adaptation progressive de leur pratique de financement en fonction de trois modes »<sup>22</sup>. Ils sont donc conviés à utiliser les balises d'interprétation dans le cadre du développement des paramètres de soutien financier, de même que pour la reddition de comptes ou le respect des acquis.

#### *Des modifications au document initial*

Bien que quelques améliorations aient été suggérées, le Comité aviseur s'était montré favorable à l'acceptation des documents qui lui avait été soumis à l'hiver 2003, dont les parties 1 et 3 qui avaient été développées avec leur collaboration. Toutefois, c'est une version modifiée qui a été adoptée par un nouveau Conseil des ministres en août 2004. Selon un document produit par le Comité aviseur, plusieurs changements ont été apportés par le gouvernement.<sup>23</sup>

Dans la nouvelle version, le Comité aviseur constate que les sections relatives au travail conjoint entre le SACA et ses partenaires ont été retirées de sorte que la place occupée par la Table de concertation est moindre et le rôle politique du Comité aviseur affaibli. Portant plus précisément sur les questions de financement, le soutien en appui à la mission globale n'est plus réservé aux organismes d'action communautaire autonome (d'ACA) comme la Politique a laissé entendre. En fait, un soutien financier en appui à la mission globale est également offert aux organismes communautaires qui ne correspondent pas forcément à l'ensemble des critères de la définition de l'action communautaire autonome, définis dans la première partie du Cadre de référence, mais qui offrent des services dits alternatifs ou distincts des services publics, c'est-à-dire qui ne sont pas en complémentarité directe avec ces derniers. Alors que la Politique a bien traduit la définition de l'action communautaire autonome qui était au cœur des demandes du milieu communautaire, dans le Cadre de référence adopté par le gouvernement, les frontières entre communautaire autonome/communautaire au sens large deviennent plus poreuses. Par ailleurs, toujours selon le Comité aviseur, certaines précisions protégeant la possibilité de cumuler des fonds gouvernementaux ont été enlevées, et cela veut « peut-être dire que le gouvernement se donne la possibilité d'obliger les organismes à chercher

<sup>21</sup> Gouvernement du Québec, *Cadre de référence en matière d'action communautaire* (Québec : Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, août 2004), p. 6.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>23</sup> Comité aviseur de l'action communautaire autonome du Québec, *Analyse du Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire et du Cadre de référence en matière d'action communautaire* (Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome du Québec, 2004, p. 37-39).

du financement privé»<sup>24</sup>. Finalement, les instances et paliers gouvernementaux responsables de l'attribution financière aux regroupements ne sont plus indiqués, ce qui amène le Comité à poser la question à savoir s'il ne s'agit pas d'un « désengagement financier du gouvernement à l'égard des regroupements »<sup>25</sup>.

Le Cadre adopté par le Conseil des ministres indique que les ministères et organismes gouvernementaux avaient jusqu'en avril 2006 pour modifier leurs pratiques en fonction du Cadre. Retenons enfin que ce Cadre de référence a été adopté trois ans après l'adoption de la Politique et seulement un an avant le début de l'évaluation qualitative de sa mise en œuvre. Bien que le travail d'harmonisation en fonction du Cadre ait commencé, dans certains ministères, avant son entrée en vigueur, plusieurs acteurs de la mise en œuvre ont eu seulement un an pour intégrer les principes et balises du Cadre dans le développement ou l'application de leurs programmes impliquant des groupes d'action communautaire.

#### ***4.4 Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire***

Le Plan d'action a été adopté en même temps que le Cadre de référence en matière d'action communautaire, soit en juillet 2004, trois ans après l'adoption de la Politique. Alors que le Comité aviseur avait contribué à l'élaboration de la Politique et partiellement à celle du Cadre, sa collaboration n'a pas été sollicitée pour la conception du Plan d'action.

Le Plan d'action comprend quatre sections, 15 objectifs et pas moins de 49 actions.

Suite à la parution du Plan d'action, le Comité aviseur a produit un avis.<sup>26</sup> Bien que le plan s'inscrive dans l'esprit de la Politique, il soulève aussi quelques inquiétudes, entre autres par rapport au rôle du Comité aviseur et à son statut d'interlocuteur privilégié, à la place de l'action communautaire autonome, au financement ultérieur et à la place des Conférences régionales des élus dans la gestion future du rapport entre le gouvernement et les groupes d'action communautaire.

Ce Plan d'action a été reçu par le mouvement d'action communautaire autonome comme une indication d'affaiblissement de la Politique.

#### ***4.5 La démarche de transfert des organismes vers leur ministère d'attache***

La Politique prend position très clairement en faveur du rattachement des organismes d'action communautaire autonome à un seul lieu d'appartenance au sein de l'appareil gouvernemental, et ce aux fins de l'attribution du soutien financier en appui à la mission globale :

Afin de répondre au souhait exprimé par les organismes communautaires lors des consultations sur l'élaboration de la politique gouvernementale, il est

---

<sup>24</sup> Ibid, p. 39.

<sup>25</sup> Ibid, p. 39.

<sup>26</sup> Ibid., p. 57.

prévu, pour simplifier les démarches de financement, que le soutien en appui à la mission globale des organismes d'action communautaire autonome soit concentré vers le ministère ou l'organisme gouvernemental dont la mission est le plus compatible avec la leur.<sup>27</sup>

L'introduction de cette nouvelle mesure devait permettre la consolidation du financement pour la réalisation de la mission provenant de divers ministères sous un seul. Les organismes et ministères sont arrimés en fonction de la concordance de leur mission respective. Concrètement, cela implique qu'une seule demande d'aide financière devrait être acheminée au ministère d'attache pour l'obtention d'un financement en mission globale. Il est prévu que, pour ce mode de soutien, les ententes de financement soient dorénavant triennales et l'organisme n'ait plus qu'une seule reddition de comptes à produire annuellement. Néanmoins, il demeurerait possible pour les organismes de contracter des ententes de service ou de bénéficier de projets ponctuels avec d'autres ministères que leur ministère d'attache s'ils le souhaitent.

La Politique entrevoyait également la possibilité de plus d'un port d'attache dans les cas où la mission principale d'un organisme ou d'un regroupement visait plus d'un ministère :

Il n'est pas exclu qu'un organisme ou un regroupement d'organismes soit rattaché à plus d'un ministère ou organisme gouvernemental lorsque sa mission est multisectorielle.<sup>28</sup>

Dans l'éventualité où aucune concordance n'est possible, les organismes devaient être accueillis temporairement par le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome puisque son mandat est également de « soutenir financièrement les organismes d'action communautaire autonome et les regroupements présentement financés et sans port d'attache dans l'appareil gouvernemental, et cela, lorsque c'est possible, de manière transitoire seulement »<sup>29</sup>.

Quant aux organismes de défense collective des droits, la Politique reconnaît que la précarité financière est souvent le lot de ce type d'organisations. C'est pourquoi elle s'engage à maintenir un mécanisme de soutien destiné spécifiquement à ces derniers par le biais du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome. La gestion de ce fonds étant du ressort du SACA, les organismes dont la défense collective des droits constitue leur mission unique ou principale sont dès lors transférés au SACA :

Non seulement cette orientation vient-elle marquer la reconnaissance gouvernementale pour la défense collective des droits, ce qui en soit représente une avancée considérable pour le secteur, mais elle permet aussi aux organismes visés d'être soutenus financièrement par une instance

<sup>27</sup> Gouvernement du Québec, *Bulletin d'information sur la politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, 1 (3-juillet 2002), p. 2.

<sup>28</sup> Gouvernement du Québec, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, p. 31.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 43.

totale­ment indépen­dante des ministères ou organismes gouverne­mentaux avec lesquels ces organismes sont parfois suscep­tibles d'entretenir des relations conflictuelles.<sup>30</sup>

Cette position a certes recueilli l'appui très majoritaire des groupes de défense collective de droits. Mais elle n'a pas fait l'unanimité : certains groupes auraient préféré demeurer avec le ministère qui les soutenaient antérieurement en raison des acquis gagnés au fil des ans.

Afin de rattacher les organismes et regroupements à leur ministère respectif, le Comité interministériel et le SACA ont élaboré une démarche permettant de structurer le processus. Ce processus est inspiré des travaux effectués par les comités conjoints SACA-Comité aviseur concernant les critères définissant les organismes communautaires. Dans un premier temps, les organismes recevant du financement en mission globale pour l'année financière 2001-2002 ont été identifiés et les sommes reçues sous ce mode, comptabilisées. Puis, leur mission a été analysée par les ministères concernés, avec l'aide du SACA. Après avoir analysé la mission des organismes et regroupements, le ministère ou l'organisme gouvernemental compatible était ensuite désigné. Selon le Bulletin d'information sur la politique gouvernementale publié par le SACA, l'exercice a été « relativement aisé » puisque des 3900 organismes communautaires autonomes déjà soutenus en mission globale, 2400 recevaient leur financement du ministère dont la mission était la plus compatible avec celle de l'organisme.<sup>31</sup> Un Plan de consolidation a été proposé aux regroupements membres du Comité aviseur et aux organismes qui n'en font pas partie.<sup>32</sup> Ces derniers ont eu jusqu'en décembre 2002 pour se prononcer.<sup>33</sup>

Le Comité aviseur et les regroupements devaient informer leurs membres touchés par l'opération. Quant aux organismes n'ayant aucune affiliation avec l'une ou l'autre de ces instances, le SACA se devait de les informer directement de la démarche en cours. Les organismes devaient ensuite communiquer avec le SACA, que ce soit par un intermédiaire (regroupement ou Comité aviseur) ou directement, afin de signaler leur position face au transfert projeté.

C'est finalement en avril 2003 que s'est effectuée la majeure partie des transferts des 1 452 organismes d'action communautaire à un ministère, à un organisme gouvernemental ou au SACA dans le cas des organismes de défense collective des droits.<sup>34</sup> Quant aux organismes dont le ministère d'attache n'a pu être identifié, soit 146,

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>31</sup> Gouvernement du Québec, *Bulletin d'information sur la politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, 1 (5-novembre 2002), p. 2.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Comité aviseur de l'action communautaire autonome, *Avis du Comité aviseur concernant la consultation sur les transferts des organismes d'action communautaire autonome* (Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome du Québec, 2002).

<sup>34</sup> Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, *Réalisations suite à la politique gouvernementale*, (2002-2003) En ligne. <<http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/action-communautaire/realisations.asp>> (page consultée le 17 juillet 2006).

ils furent alors temporairement transférés au Fonds d'aide à l'action communautaire autonome du SACA. Depuis 2003, de nouveaux transferts ont lieu chaque premier avril, que ce soit suite à la modification de la mission d'un organisme ou de la réévaluation de sa mission par le ministère. Cette opération concerne généralement un nombre restreint d'organismes. L'analyse en profondeur des transferts dans les champs les plus affectés sera effectuée dans les études de cas.

#### **4.6 Modes de soutien financier**

La Politique identifie clairement trois modes de financement par lesquels canaliser le soutien financier étatique aux organismes communautaires :

**1) Le soutien à la mission globale :** un dispositif « particulier » à l'action communautaire autonome

Ce type de soutien prend la forme d'un montant forfaitaire sur une base triennale. Les organismes sont libres de déterminer pour quels postes budgétaires ils utilisent la subvention, pourvu qu'il s'agisse de coûts considérés comme admissibles par la politique.<sup>35</sup> En fait, en termes de coûts admissibles, la Politique fait référence aux frais liés à l'existence des organismes communautaires, plus précisément :

- les frais généraux : local, matériel de bureau, infrastructure technologique, etc.;
- les frais salariaux associés au fonctionnement de base et aux services alternatifs de l'organisme;
- les frais rattachés aux volets de la mission sociale des organismes d'action communautaire autonome que sont l'éducation à l'exercice des droits et la défense collective des droits, la vie associative et les activités de concertation et de représentation ainsi que le soutien et l'encadrement de l'action bénévole.

Par le biais de la Politique, le gouvernement s'engageait « à faire en sorte que le soutien financier aux organismes d'action communautaire autonome soit généralisé dans les ministères et organismes gouvernementaux afin d'appuyer la mission globale des organismes d'action communautaire autonome ».<sup>36</sup> Cet engagement ainsi que des affirmations disant qu'il s'agit d'un financement « particulier » à l'action communautaire autonome<sup>37</sup> laissent entendre que ce mode de financement est réservé exclusivement à l'action communautaire autonome. Comme nous l'avons vu précédemment, cette interprétation est contestée par le Comité aviseur dans sa lecture du Cadre de référence adoptée par le gouvernement en 2004.

**2) Les ententes de service**

Il s'agit ici d'un mode contractuel qui vise à soutenir les services complémentaires aux services publics. Même si les ententes contribuent à assurer en partie ou en totalité le

---

<sup>35</sup> *Ibid.* p. 27-28.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>37</sup> Gouvernement du Québec, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, p. 31.

fonctionnement d'un organisme, elles ont pour but premier de soutenir la réalisation des mandats déterminés par le gouvernement.<sup>38</sup>

### 3) Les projets ponctuels

Les ministères et organismes définissent eux-mêmes les modalités et critères d'admissibilité à ce type de soutien financier et évaluent la pertinence des projets.<sup>39</sup> Mentionnons que le Cadre de référence définit de manière spécifique les modalités du financement en appui à la mission globale. Il laisse toutefois à la discrétion des ministères et organismes gouvernementaux le loisir de déterminer les critères et la nature des ententes de service et des projets ponctuels.

Selon les données des ministères fournies au SACA et compilées par ce dernier<sup>40</sup>, nous remarquons que, globalement, les sommes allouées en mission globale ont augmenté depuis l'adoption de la Politique en 2001. En ce qui concerne les ententes de services, malgré une diminution en termes de proportion budgétaire, le montant accordé pour ces ententes est resté relativement équivalent. Par ailleurs, après une baisse des sommes accordées dans le cadre des ententes de services entre 2001 et 2003, nous remarquons un retour à un niveau semblable à celui de 2000-2001 pour l'année 2004-2005.

Tableau 1 – Évolution de la répartition des sommes allouées aux organismes communautaires en fonction des trois modes de financement

	2000-2001		2001-2002		2002-2003		2003-2004		2004-2005	
Mission globale	41,6%	196,6M	50%	246,7M	53%	281.1M	55%	322,9M	54%	340,8M
Ententes de services	49,9%	235,8M	42%	207.2M	39%	206.9M	37%	217.2M	37%	233.5M
Projets ponctuels	8,5%	40,2M	8%	39,4M	8%	42.4M	8%	46,9M	9%	56,8M
Somme totale	472 567 498\$		493 306 272\$		530 496 053\$		587 120 787\$		631 151 405\$	

Source : Gouvernement du Québec, *État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire, édition 2004-2005*. Québec : Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, décembre 2005.

Tableau 2 – Évolution de la répartition des sommes allouées aux organismes communautaires en fonction des organismes

Type de Financement	Années	% Subv. <sup>1</sup>	Nombre d'org.	% Org. <sup>2</sup>	Valeur absolue	% valeur total <sup>3</sup>	Valeur moyenne	Valeur médiane
Mission globale	2002-2003	53 %	3 917	80 %	281.1 M\$	53 %	72 262 \$	48 089 \$
	2003-2004	57 %	4 116	83 %	322.9 M\$	55 %	78 493 \$	53 251 \$
	2004-2005	57 %	4 152	82 %	340.8 M\$	54 %	82 482 \$	nd
Ententes de services	2002-2003	23 %	1 685	34 %	206.9 M\$	39 %	122 370 \$	40 685 \$
	2003-2004	23 %	1 652	33 %	217.2 M\$	37 %	129 999\$	37 302 \$

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>40</sup> Gouvernement du Québec, *État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire, édition 2004-2005* (Québec : Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, décembre 2005).

	2004-2005	22 %	1 575	31 %	233.5 M\$	37 %	147 602 \$	nd
Projets ponctuels	2002-2003	24 %	1 804	37 %	42.4 M\$	8 %	22 170 \$	9 963 \$
	2003-2004	20 %	1 459	30 %	46.9 M\$	8 %	33 621 \$	12 800 \$
	2004-2005	22 %	1 584	31 %	56.8 M\$	9 %	35 506 \$	nd

Source : Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, *Profils régionaux sur le soutien financier*, (2006) En ligne. <[http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/action-communautaire/profils\\_regionaux/index.asp](http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/action-communautaire/profils_regionaux/index.asp)> (page consultée le 17 juillet 2006).

1 Pourcentage basé sur le nombre total de subventions accordées aux organismes selon les données des profils régionaux et de l'État de la situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire 2004-2005 (7406 subventions en 2002-2003, 7227 subventions en 2003-2004 et 7311 en 2004-2005).

2 Pourcentage des organismes recevant du financement, selon les données du SACA tirées des profils régionaux et de l'État de situation 2004-2005, (4915 organismes en 2002-2003, 4991 en 2003-2004 et 5077 en 2004-2005). Un organisme peut recevoir plus d'un type de financement ce qui explique qu'on dépasse 100%.

3 Pourcentage des sommes totales accordées par mode de financement.

On constate que plus de 80% des organismes communautaires financés par le gouvernement reçoivent un financement en appui à la mission globale; ce pourcentage est resté relativement stable depuis 2003-2004. En revanche, le financement en appui à la mission globale ne représente qu'entre 53% et 55% des sommes totales allouées, et entre 53% et 57% du nombre de subventions totales octroyées aux organismes. Nous remarquons également que les ententes de services, qui représentent à peu près 22% du nombre de transactions de financement, accaparent entre 37% et 39% du financement total. Rappelons que l'esprit général de la Politique, au moment de son adoption, était de tendre vers un financement « prépondérant » des organismes communautaires par le financement en appui à la mission globale.<sup>41</sup>

#### 4.7 Les profils régionaux

L'idée de dresser des profils régionaux découle du Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire. Le SACA a ainsi réalisé 17 profils dont l'objectif est de permettre une meilleure connaissance du soutien financier gouvernemental destiné aux organismes communautaires et ventilé selon les régions. De plus, chaque profil met en lumière l'importance économique du secteur communautaire dans la région. Un aperçu du soutien financier apporté aux organismes communautaires par le secteur philanthropique est également présenté dans chacun des profils.

Considéré par le SACA comme un moyen de mise en valeur des organismes communautaires, le Comité aviseur a plutôt perçu, lors du dévoilement du Plan d'action gouvernemental, les profils régionaux comme des outils permettant un meilleur contrôle gouvernemental en ce qu'il pourrait constituer un instrument de justification d'éventuelles fusions d'organismes visant à limiter les dédoublements au sein d'une même région. De plus, il se demandait si, à l'époque, les profils régionaux visaient à informer les Conférences régionales des élus dans l'éventualité d'une décentralisation de la gestion d'une partie des fonds dédiés aux organismes communautaires. À partir du moment où il a participé à l'élaboration de ces profils, à l'invitation du SACA, ses craintes se sont atténuées, mais l'utilisation que pourraient en faire les instances

<sup>41</sup> Gouvernement du Québec, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec.*, p. 25.

régionales demeure, pour le Comité aviseur, toujours nébuleuse. La nature de l'enjeu que cela pourrait représenter pour le communautaire fera éventuellement l'objet d'une analyse plus en profondeur.

#### **4.8 *Les ententes administratives***

Suggérée en septembre 2005 par un membre du Comité aviseur lors d'une rencontre avec la nouvelle ministre responsable du SACA, l'entente administrative s'inspire d'une pratique déjà existante au sein de l'appareil gouvernemental notamment en ce qui concerne la politique transversale de la condition féminine. Ce mécanisme vise à concilier le caractère intersectoriel d'une politique et l'autonomie de chaque ministère, en formalisant les engagements des acteurs gouvernementaux face à une telle politique. La mise en application de ce mécanisme rappelle donc le caractère intersectoriel et non prescriptif de la Politique que nous avons déjà souligné.

Le Conseil des ministres a accepté à la fin de l'année 2005 que la mise en œuvre de Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire fasse l'objet d'ententes administratives. Ce mécanisme a été conçu avec l'objectif de respecter le Plan d'action gouvernemental et, plus spécifiquement, d'appliquer le Cadre de référence au sein des ministères et organismes.

En ce qui a trait à la démarche, chaque représentant du Comité interministériel doit déterminer avec le SACA les engagements de son ministère vis-à-vis de la Politique. Il doit également expliquer en annexe pourquoi son organisation applique différemment ou n'applique pas certains principes ou balises inscrits au Cadre de référence. Les ministres s'engagent ainsi à respecter l'entente administrative signée avec la ministre responsable de la Politique ou à l'informer dans le cas où ils ne peuvent répondre à leurs engagements.

La réalisation d'ententes administratives semble un processus relativement complexe, qui sera à explorer davantage au cours de l'évaluation. À notre connaissance, peu d'ententes ont été signées entre toutes les parties au moment de la rédaction de ce document de travail.

## 5. Les enjeux de la mise en œuvre de la Politique

Tel qu'indiqué en introduction, les enjeux qui suivent ont été dégagés de l'analyse des entrevues et documents touchant la mise en œuvre au niveau intersectoriel et reformulés de manière générique (qui doit faire sens pour tout le monde) et transversale (qui doit transcender tous les champs). Rappelons qu'un enjeu est constitué des questions, dimensions ou problématiques identifiées par les acteurs. Tous les enjeux sont plus ou moins reliés entre eux, un enjeu en soulevant bien d'autres. Ils ont pour fonction de susciter la réflexion et la discussion parmi les acteurs, les partenaires et les évaluateurs de la mise en œuvre de la Politique. La majorité fera l'objet d'une analyse plus en profondeur suite aux études de cas dans des champs précis, nous permettant d'explorer le sens et les répercussions concrètes des enjeux pour les acteurs divers dans leurs milieux.

### 5.1 *Appropriation et interprétation des définitions de l'action communautaire et de l'action communautaire autonome : enjeux politique et financier*

Qu'est ce qui différencie l'action communautaire de l'action communautaire autonome ? Quels groupes dits « de services » correspondent à l'une ou l'autre définition ? En quoi ces définitions ont-elles un impact aux plans de la reconnaissance et du soutien financier ? Ce sont quelques-unes des questions que les acteurs ayant contribué à l'élaboration de la Politique, du Cadre de référence et du Plan d'action se sont posées. Dans cette section, nous exposerons les enjeux pour la mise en œuvre de la Politique qui entourent l'appropriation de ces termes de même que leurs interprétations par les acteurs.

#### 5.1.1 *L'action communautaire et l'action communautaire autonome : une question de définition... opérationnelle*

La Politique, qui s'adresse au milieu communautaire dans son ensemble, vise néanmoins à distinguer et à favoriser l'action communautaire *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 publics.<sup>42</sup>

Elle précise les critères de base auxquels les organismes d'action communautaire doivent répondre : 1) avoir un statut d'organisme à but non lucratif, 2) démontrer un enracinement dans la communauté 3) entretenir une vie associative et démocratique, 4)

---

<sup>42</sup> *Ibid*, p. 25.

être libre de déterminer leur mission, leurs orientations ainsi que leurs approches et leurs pratiques.<sup>43</sup>

Mais elle spécifie également que si le gouvernement reconnaît l'action communautaire au sens large du terme, il porte néanmoins une « attention particulière à l'action communautaire qualifiée d'autonome et au mouvement de participation et de transformation sociale qu'elle représente »<sup>44</sup>. Le gouvernement reconnaît que la définition de l'action communautaire autonome relève des organismes communautaires autonomes eux-mêmes et en retient les balises définies lors des rencontres nationales organisées à l'initiative du Comité aviseur et reprises pour l'essentiel par le rapport Larose.<sup>45</sup> Le gouvernement ajoute donc quatre critères en plus de ceux s'adressant à l'ensemble des organismes communautaires<sup>46</sup> :

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

Pour plusieurs, la Politique ne définit que les grandes orientations et les grands principes de l'action communautaire, elle n'est pas « opérationnelle » même si les critères qu'on y retrouve comportent des indications assez précises sur ce que devrait être l'action communautaire au sens large (AC) et l'action communautaire autonome (ACA).

La Politique disait également que l'appareil gouvernemental devait se doter d'un outil administratif capable de traduire en termes opérationnels et administratifs les grandes définitions. Les travaux conjoints ont débuté dans les mois qui ont suivi l'adoption. Si la Politique avait permis l'émergence d'une définition du mouvement d'action communautaire autonome considérée comme étant « assez juste »<sup>47</sup> par le Comité aviseur, c'est davantage dans le Cadre de référence que l'articulation des concepts s'est effectuée. Des grilles spécifiques ont été élaborées afin de distinguer l'action

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>45</sup> La consultation faite par Gérald Larose sur le projet de politique du ministre de l'époque, André Boisclair, s'est réalisée du 24 août 2000 au 22 septembre 2000. Il y a eu 29 séances de consultation réalisées dans toutes les régions du Québec; 2000 personnes y ont participé et 600 mémoires ont été présentés. Gérald Larose, *Proposition de politique de soutien et de reconnaissance de l'action communautaire : Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec*, (2000) En ligne. <<http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp>> (page consultée le 20 juillet 2006).

<sup>46</sup> Gouvernement du Québec, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, p. 21.

<sup>47</sup> « La définition de l'ACA citée en appui à cette affirmation apparaît assez juste : elle inclut notamment la notion de mouvement et de transformation sociale, aux approches citoyennes, constitué sur l'initiative des gens de la communauté » dans Comité aviseur de l'action communautaire autonome, *Avis du Comité aviseur concernant le document de travail du 12 avril 2001 sur le projet de politique gouvernementale « L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec »* (Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome du Québec, 2001) p. 4.

communautaire de l'action communautaire autonome, notamment selon les possibles manifestations et indicateurs de l'ACA.<sup>48</sup>

Il faudra attendre trois ans avant que n'émergent les contours d'une définition plus facilement opérationnelle pour l'appareil gouvernemental. Comme nous l'avons déjà indiqué, ce n'est qu'en août 2004 que sont publiés le Cadre de référence en matière d'action communautaire, contenant les balises permettant de mieux cerner les spécificités propres à l'action communautaire et à l'action communautaire autonome, et le Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire qui ouvre déjà la porte à une interprétation et à une utilisation souple de ces définitions.

Cet enjeu est majeur pour le milieu communautaire qui y joue son identité collective (la définition de ce qu'il est) alors que pour les acteurs gouvernementaux et administratifs, il s'agit davantage de pouvoir faire « fonctionner » la Politique au jour le jour en fonction de leurs réalités respectives et donc veiller à sa « bonne » mise en œuvre.

### 5.1.2 Impact politique et financier de ces définitions

Les mots ne sont pas neutres et les définitions sont toujours connotées : liées à la fois au contexte dans lequel évoluent les acteurs (par exemple : un changement de gouvernement) et au sens ainsi qu'à l'interprétation qu'ils donnent à ces définitions.

La distinction entre « communautaire » et « communautaire autonome » constitue d'abord un **enjeu politique** en ce que l'État admet que les groupes communautaires ne constituent pas un vaste « fourre-tout » indifférencié mais qu'ils sont de nature, de mission, de pratique et de fonctionnement propres et qu'il convient donc de leur accorder une reconnaissance spécifique.

Pour le mouvement d'action communautaire autonome en particulier cet exercice de distinction implique une reconnaissance par l'État des valeurs, fondements, caractéristiques et pratiques particulières du mouvement, une légitimation de sa nature critique, de son autonomie et de son rôle au niveau de la transformation sociale, souhaité depuis nombre d'années. Pour lui, le rapport à l'État s'avère donc fort différent selon que l'on appartient au « mouvement d'action communautaire autonome » ou si on est un groupe communautaire sans avoir une loyauté primaire à la communauté de base, des aspirations plus larges par rapport au changement social, ou favoriser des pratiques citoyennes participantes.

La distinction entre « action communautaire » et « action communautaire autonome » constitue aussi un **enjeu financier** en ce qu'elle réfère à des modes de financement distinct : mission globale, entente de services ou projet et vient préciser [...] *dans quels types de relations avec l'État ou dans quelles circonstances, les principaux modes de soutien devraient être utilisés.*<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Gouvernement du Québec, *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, troisième partie.

<sup>49</sup> Gouvernement du Québec, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, p. 25.

Ainsi, le mouvement d'action communautaire autonome réclamait du gouvernement le financement « prépondérant » de la mission globale des organismes d'ACA:

La politique gouvernementale doit aussi affirmer que cette reconnaissance inclut le principe de l'apport prépondérant du financement public des organismes d'action communautaire autonome en appui à la réalisation de leur mission globale, tout en respectant l'autonomie de ceux-ci.<sup>50</sup>

Le gouvernement accéda à cette demande. « La participation du gouvernement au financement de la mission globale des organismes d'action communautaire autonome est un élément clé de la présente politique. C'est un enjeu majeur pour l'autonomie et la stabilité de cette catégorie d'organismes communautaires »<sup>51</sup>. Bien plus, le gouvernement s'engage à ce que « Le financement en appui à la mission globale des organismes communautaires autonomes, [...] constituera une portion prépondérante du financement global accordé par le gouvernement au milieu communautaire »<sup>52</sup>.

Toutefois, le Cadre de référence apporte une précision quant aux organismes pouvant se prévaloir de ce type de financement :

Par ailleurs, l'opération de concentration du soutien financier dans les ministères d'attache a permis de constater que certains organismes, non-associés au mouvement d'action communautaire autonome, recevaient du soutien en appui à leur mission en raison de la nature alternative de leurs services. La reconnaissance de l'action de ces organismes impose que ce mode de soutien financier leur reste accessible, tout comme il doit l'être aux autres organismes communautaires dont l'action ne s'inscrit pas en complémentarité directe à l'offre de services publics.<sup>53</sup>

Dès lors, le support financier en mission globale n'est plus réservé aux organismes d'action communautaire autonome mais est disponible à tous les organismes communautaires qui offrent des services dits alternatifs, c'est-à-dire, qui ne sont pas en complémentarité directe avec des services publics. Pour les groupes en question, c'était une question de maintien des acquis.

### 5.1.3 Appropriations et interprétations variées au sein du gouvernement

L'appropriation des critères permettant la distinction entre action communautaire et action communautaire autonome est variable selon les acteurs ministériels interrogés. Si la plupart des professionnels en charge des programmes de financement dans les ministères les connaissent, d'autres n'entretiennent qu'une vague idée de ces distinctions.

<sup>50</sup> Comité aviseur de l'action communautaire autonome, *Déclaration des organismes d'action communautaire autonome* (Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome du Québec, 1998).

<sup>51</sup> Gouvernement du Québec, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, p. 25.

<sup>52</sup> *Id.*

<sup>53</sup> Gouvernement du Québec, *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, deuxième partie, p. 23.

Outre le laps de temps de trois ans entre la sortie de la Politique et du Cadre de référence, d'autres raisons semblent expliquer cette méconnaissance des différences entre AC et ACA. En effet, certaines personnes sont en poste depuis peu; pour d'autres, le dossier des organismes communautaires ne représente qu'une infime partie de leurs tâches; et enfin, cette distinction entre action communautaire et action communautaire autonome ne correspond pas à la mission de tous les ministères ou de leurs types de programmes. Ainsi, bien que la majorité des personnes rencontrées connaît l'existence de critères distinctifs caractérisant l'action communautaire autonome, l'exercice de différenciation entre les organismes n'est pas nécessairement effectué.

Il existe trois modes de fonctionnement à cet égard :

- des ministères qui, dans leurs programmes ou dans leurs mécanismes d'accréditation, appliquent cette distinction dans son intégralité, souvent à l'aide de grilles conçues à cet effet;
- d'autres où tous les organismes sont considérés d'emblée comme étant issus du mouvement d'action communautaire autonome;
- et finalement des ministères où une telle mesure de différenciation n'est pas effectuée.

Il semble que cette variabilité dans l'application de la distinction entre ACA et AC est en partie liée à la nature même des ministères où « un ministère est un univers » pour paraphraser un répondant. Ceux-ci se distinguent les uns des autres selon les politiques et lois auxquels ils sont soumis, leur mission première, leurs orientations, leurs programmes de financement préalables à la Politique, les types d'organisations rattachées à un ministère, ou qui l'ont été suite à l'opération de transferts, et la qualité et la durée des relations qu'ils entretiennent avec ces organismes. Nous constatons également des différences au sein d'un même ministère où la distinction a été effectuée dans une direction mais pas dans une autre. Il semble que les réalités fort différentes d'un ministère à un autre et même d'une direction à une autre colorent l'interprétation des caractéristiques différenciant l'action communautaire de l'action communautaire autonome de même que leur opérationnalisation. Finalement, mentionnons que l'exercice peut s'avérer complexe selon le nombre d'organismes à analyser.

#### *5.1.4 La reconnaissance des organismes : de multiples façons de faire*

Le Cadre de référence mentionne que l'accréditation est un mécanisme de reconnaissance applicable à diverses fins et à différentes catégories d'organismes communautaires, autonomes ou non.

Toutefois, c'est dans le contexte du soutien en appui à la mission globale que l'accréditation est abordée dans la Politique, c'est-à-dire en tant qu'un

dispositif approprié pour établir clairement la relation entre l'action de l'organisme et le champ d'activité d'un ministère et pour reconnaître l'appartenance d'un organisme au champ de l'action communautaire

autonome à des fins d'accès au dispositif particulier de soutien financier à l'action communautaire autonome.<sup>54</sup>

Par ailleurs, la Politique gouvernementale « ne vise pas à ce qu'un même mécanisme soit adopté par tous les ministères »<sup>55</sup>, et c'est pourquoi les instances gouvernementales demeurent libres d'adopter d'autres dispositifs de reconnaissance. Dans l'esprit du principe directeur portant sur la consultation des organismes communautaires, les ministères et les organismes gouvernementaux qui veulent mettre au point des mécanismes d'accréditation devraient consulter les instances de représentation des organismes communautaires de leur secteur d'activité.

À cette étape de la recherche, nous avons noté deux manières distinctes de procéder à l'accréditation des organismes communautaires.

L'une d'elle est de reconnaître uniquement les organismes issus du mouvement d'action communautaire autonome à partir de critères spécifiques développés à cet effet. Cette reconnaissance est une condition préalable à l'obtention d'un financement en appui à la mission globale. Bien qu'accrédité par un ministère, il est possible que certains organismes ne reçoivent pas de financement en mission globale par manque de ressources et doivent s'inscrire sur une liste d'attente. En revanche, du financement par projet et/ou ententes de services est possible pour tous organismes, accrédités ou non, communautaires autonomes ou non.

Une autre manière de procéder vise à accréditer essentiellement les organismes communautaires qui poursuivent des objectifs et activités en lien avec la mission du ministère, qu'ils soient autonomes ou non. Pour les organismes accrédités, cette reconnaissance est un gage de financement en mission globale. Par ailleurs, contrairement au cas précédent, pour avoir accès aux autres sources de financement (projets ponctuels et ententes de services), l'accréditation est également nécessaire.

De plus, en vertu du principe de la régionalisation qui prévaut dans certains secteurs d'activités, les mécanismes d'accréditation peuvent varier d'une région à l'autre, à l'intérieur d'un même ministère. Dans certains cas, ces mécanismes sont inscrits dans des documents officiels qui peuvent avoir fait l'objet de négociation entre le mouvement d'action communautaire autonome dans la région et l'acteur gouvernemental concerné.

Comme nous venons de le voir, les mécanismes d'accréditation correspondent parfois parfaitement à l'esprit général de la Politique qui associe le financement en appui à la mission globale aux organismes d'action communautaire autonome uniquement. Dans d'autres situations, les mécanismes d'accréditation fonctionnent selon une logique différente qui brouille la relation entre les différents types d'organismes et les modes de financement.

---

<sup>54</sup> Gouvernement du Québec, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, p. 31.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 28.

L'idée d'opérer une distinction claire entre action communautaire autonome et action communautaire au sens large constituait l'une des idées maîtresses de la Politique. Si nous l'avons soulevé comme enjeu, c'est qu'au-delà des mots utilisés, cette distinction devait avoir des impacts politique et financier importants : impact politique dans la mesure où toute une conception d'une partie importante du milieu communautaire y était rattachée, et financier puisqu'un mode de financement en particulier, le soutien à la mission globale, devait être dirigé prioritairement vers l'action communautaire autonome. Avec l'évolution de la mise en œuvre de la Politique, notamment avec la publication du Cadre de référence et du Plan d'action, quelques nuances ont été apportées qui semblent avoir amoindries l'importance de cette distinction. Cette dernière serait également moins pertinente ou s'appliquerait plus difficilement dans certains ministères. Dans ce contexte et dans l'esprit d'harmonisation des pratiques, il apparaîtrait important que les acteurs impliqués se questionnent et discutent de cette distinction et de sa signification dans le processus d'évolution de la mise en œuvre.

## ***5.2 Les transferts d'organismes vers leur ministère d'attache : enjeux organisationnels***

Les transferts n'ont pas constitué un enjeu pour tous les acteurs consultés. Pour certains d'entre eux, l'opération a soulevé peu de questionnements et s'est bien déroulée. Toutefois, pour d'autres, où la démarche était d'envergure, discussions, imprévus et résistances ont surgit à un moment ou un autre du processus. En fait, l'enjeu du processus des transferts se situe davantage sur le plan des relations entre les acteurs ainsi que dans les réorganisations administratives occasionnées par l'opération.

Avant même l'opérationnalisation des transferts, les membres du Comité interministériel et le SACA se sont questionnés sur la logique à considérer dans l'analyse de la mission des organismes devant être rattachés à un ministère. Les multiples échanges entre les personnes impliquées ont permis de définir que c'est sur la base de la problématique principale définissant l'intervention des organismes que l'analyse devait s'effectuer. Toutefois, c'est plus spécifiquement lors des échanges entre les acteurs gouvernementaux et communautaires que certains conflits ou mésententes sont survenus. Le Comité aviseur a notamment souligné que plusieurs regroupements s'étaient sentis peu respectés par les ministères dans ce processus. La situation a été corrigée après que celui-ci ait été informé des critères et ait transmis l'information à ses membres. Enfin, il apparaît qu'il a été plus difficile de rejoindre les organismes qui ne faisaient partie d'aucun regroupement pour les aviser de la démarche en cours.<sup>56</sup>

En ce qui concerne les ministères et organismes gouvernementaux, certains ne constatent aucun changement significatif suite à des transferts, alors que pour d'autres les changements s'avèrent majeurs. Rappelons que les fonds en appui à la mission globale alloués à un organisme par un ministère doivent suivre l'organisme en cas de transfert

---

<sup>56</sup> Comité aviseur de l'action communautaire autonome, *Avis du Comité aviseur concernant la consultation sur les transferts des organismes d'action communautaire autonome* (Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome du Québec, 2002).

vers un autre ministère. De plus, les organismes doivent maintenir leurs acquis en termes de financement pour un minimum de trois ans suivant un tel transfert. Dans ce contexte, la mise en œuvre de la politique devrait mener à la création ou à la modification de programmes de soutien au sein de certains ministères.

L'une des adaptations observées chez certains ministères se situe au niveau des structures de financement. Dans certains cas, l'implantation de la Politique a mené à la suppression de programmes en place depuis bon nombre d'année suite à la migration d'organismes vers un autre ministère. D'autres ministères et organismes n'avaient aucun programme et ont dû en élaborer afin d'accueillir les organismes transférés. Dans d'autres ministères, on tente de se conformer à la Politique et on accueille de nouveaux organismes, tout en maintenant les programmes originels, ce qui, parfois, occasionne certains heurts. Finalement, certains ministères ne voient pas l'intérêt de procéder à des transformations de leurs pratiques. Le rattachement d'organismes communautaires auprès d'un nouveau ministère implique également qu'une relation de collaboration doit s'établir de part et d'autre. Dans certains cas, les ministères n'avaient jamais soutenu d'instances de concertation et ne connaissaient donc pas les acteurs communautaires.

Au niveau des organismes, l'impact est tout aussi considérable. Établir de nouveaux rapports avec des fonctionnaires et apprivoiser un nouveau mode de fonctionnement et une nouvelle « culture » n'a pas été sans engendrer une certaine insécurité. D'autant plus que, dans quelques cas, les liens avec les fonctionnaires issus d'un ministère étaient établis depuis plusieurs années et ont été rompus suite à la consolidation du financement vers un autre port d'attache.

Suite à l'analyse intersectorielle, il apparaît que chaque processus de transfert est plus ou moins unique. Le nombre d'organismes rattachés à un ministère n'a pas été le facteur le plus déterminant dans le déroulement du processus. En revanche, il a été davantage influencé par la structure des programmes de financement en place au moment du transfert et la « culture » des acteurs impliqués.

### *5.2.1 À qui revient le dernier mot ?*

Dans les cas de transfert vers un nouveau port d'attache, le pouvoir de décision finale n'est pas clairement établi. Si, dans la majorité des cas, les processus de transfert sont le résultat d'une négociation entre les acteurs, dans d'autres cas, le processus semble avoir été plutôt imposé. Dans la majeure partie des cas d'opposition aux transferts, il semble que des rencontres fréquentes entre les acteurs impliqués, c'est-à-dire le ministère impliqué ainsi que les organismes, et parfois le SACA, ait permis d'obtenir un consentement des organismes qui s'y objectaient préalablement.

### *5.2.2 Les transferts : un processus d'ajustement continu*

La majorité des transferts ont été effectués en avril 2003, mais d'autres ont eu lieu plus tardivement. Après quelques mois au sein d'un ministère, des fonctionnaires et/ou des représentants d'organismes ont pu constater que la mission de certains organismes ne correspondait pas très bien à celle de leur ministère d'attache. De nouveaux transferts ont donc été envisagés. Il semble que cette nouvelle série de transfert ait eu pour but de

protéger des organismes dont le ministère éprouvait quelques difficultés à soutenir leur financement en mission globale.

### 5.3 *Le soutien financier : un enjeu important et récurrent*

La question du soutien financier occupe depuis longtemps une place importante dans les débats entre l'État et les organismes communautaires. Dès 1998, la Déclaration des organismes d'action communautaire autonome publiée par le Comité aviseur présente les revendications et attentes du mouvement quant à une politique de reconnaissance et de « financement » des organismes d'action communautaire *autonome*. La prépondérance du soutien en mission globale des organismes d'action communautaire autonome est réclamée sur une base triennale avec indexation des budgets, le tout dans le respect de leur autonomie.<sup>57</sup> Interlocuteur privilégié du SACA, une partie des revendications du mouvement semblent trouver écho si l'on se fie au texte même de la Politique :

Le financement en appui à la mission globale des organismes communautaires autonomes, [...] constituera une portion prépondérante du financement global accordé par le gouvernement au milieu communautaire. [...] La participation du gouvernement au financement de la mission globale des organismes d'action communautaire autonome est un élément clé de la présente politique.<sup>58</sup>

Toutefois, la parution du Cadre de référence vient nuancer ces propos en accordant également le financement en mission globale aux organisations dont l'action ne s'inscrit pas en complémentarité directe à l'offre de services publics.<sup>59</sup> Un élément de la reconnaissance de la particularité de l'ACA affirmée dans la Politique est ainsi dilué. Par ailleurs, il est mentionné dans le Plan d'action que :

Le mode de soutien en appui à la mission globale traduit plus spécifiquement la réalité des organismes d'action communautaire autonome en ce qu'il permet d'apprécier la globalité de leur mission et de leur approche, mission qui a été définie par les membres de l'organisme. Dans cette optique, ce mode de soutien financier s'adresse en priorité aux organismes de cette catégorie. Toutefois, l'opération de concentration du soutien financier dans les ministères parrains a permis de constater que certains organismes, non associés au mouvement d'action communautaire autonome, recevaient du soutien en appui à leur mission en raison de la nature alternative de leurs services. La reconnaissance de l'action de ces organismes impose que ce mode de soutien financier leur reste accessible, tout comme il doit l'être aux autres organismes communautaires dont l'action ne s'inscrit pas en complémentarité directe à l'offre de services publics.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Comité aviseur de l'action communautaire autonome, *Déclaration des organismes d'action communautaire autonome*.

<sup>58</sup> Gouvernement du Québec, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, p. 25-26.

<sup>59</sup> Gouvernement du Québec, *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, p. 23.

<sup>60</sup> Gouvernement du Québec, *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire*, p. 16.

Ceci constitue une dérive importante aux yeux du mouvement d'ACA si le soutien en appui à la mission n'est pas réservé aux organismes se réclamant du mouvement d'action communautaire autonome et se conformant aux critères de cette dernière, établies dans le Cadre de référence. En plus, le bassin d'organismes ayant accès à ce mode de financement s'élargit, tandis que des groupes avec accréditation en ACA attendent toujours un financement de leur mission globale.

Tel que constaté antérieurement, la question d'un financement de la mission globale « prépondérant » pour les organismes communautaires autonome ne semble pas soulever beaucoup de débats au niveau étatique. En fait, cette question semble davantage entraîner de l'incompréhension chez des acteurs gouvernementaux qui voient un paradoxe entre le devoir qu'aurait l'État de soutenir financièrement les organismes communautaires et le droit pour les organismes de conserver pleinement leur autonomie et l'autodétermination de leur mission. Alors que certains indiquent que les organismes se doivent de rendre compte au gouvernement de l'utilisation des deniers publics, d'autres s'interrogent sur la notion d'autonomie mise de l'avant par le mouvement où l'autonomie financière s'oppose à l'autonomie d'action.

Avant l'existence de la Politique, rappelons que les modes de soutien financier aux groupes communautaires étaient extrêmement variables d'un ministère à l'autre. Cette acceptation de « soutien à la mission globale » retrouvée dans la politique était ainsi inexistante dans certains ministères. Il a fallu les convaincre que le financement qu'ils allouaient aux organismes sous une autre appellation correspondait en fait au financement en mission globale tel que défini par la Politique. Si certains ministères ont bien voulu le reconnaître et ont accepté, le cas échéant, que ces montants soient transférés vers d'autres ministères dans le cadre de la consolidation du financement, quelques-uns ont refusé de concéder ces sommes comme étant du soutien à la mission globale. Ils continuent par exemple de les considérer comme du financement par projet mais qui s'apparente à un financement récurrent.

### *5.3.1 Quelques exemple de financement*

#### Financement en soutien global

La majorité des ministères ont un programme de soutien en mission globale pour les organismes communautaires. Quelques programmes financent exclusivement les organismes issus du mouvement d'ACA. La plupart des autres ministères financent, dans le cadre d'un programme unique, les organismes communautaires sans effectuer de distinction entre AC et ACA.

#### Ententes de services

Quelques ministères financent les organismes principalement par des ententes de services, comme les ministères de la Justice, de la Sécurité Publique, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et de l'Immigration, ainsi que le Secrétariat à la Jeunesse. Il semble que les montants alloués selon ce mode de financement soient importants. Les acteurs ministériels interrogés expliquent qu'une partie des sommes allouées sert à financer une portion du budget des organisations dédiée au fonctionnement de l'organisme.

### Projets ponctuels

Quelques ministères offrent en plus du soutien à la mission globale une petite somme d'argent pour financer des projets ponctuels qui s'adressent soit exclusivement aux organismes communautaires, soit à tous types d'organisations. Par ailleurs, de rares ministères financent exclusivement des projets ponctuels des organismes communautaires et dans certains cas, ce financement est quasi-récurrent.

#### *5.3.2 50 millions pour la mise en œuvre de la Politique*

Afin de faciliter l'implantation de la Politique, 50M\$ supplémentaires ont été annoncés pour la mise en œuvre en 2001. Cette somme, qui couvre une période de trois ans, a été gérée par le SACA et a soulevé maintes passions.<sup>61</sup> Le processus par lequel l'argent a été départagé entre les différents ministères et organismes a été relativement complexe et il demeure difficile de le décrire précisément. Un travail de recherche et d'analyse a été effectué au niveau administratif, par le SACA et les ministères concernés, pour tenter d'identifier les besoins et de trouver une logique dans la répartition. Toutefois, les décisions finales ont été différentes de ce qui avait été proposé, ce qui laisse à penser que des décisions prises sur d'autres bases, à ce stade inconnues, ont prévalu. Notons également qu'il y a eu changement de gouvernement au cours de la période durant laquelle l'argent a été distribué ; cela veut donc dire que les acteurs en charge des décisions ont changé au cours du processus. Toutefois, selon nos interlocuteurs, cet argent dédié à la mise en œuvre est allé principalement à la consolidation des organismes déjà financés, plutôt qu'au financement de nouveaux organismes.

À son annonce en 2001, certains organismes étaient d'avis que ce montant était nettement insuffisant d'autant plus qu'il était non récurrent.<sup>62</sup> Certains organismes ont d'ailleurs perçu une part d'arbitraire de la répartition du 50M\$. Par ailleurs, ce ne sont pas tous les ministères qui ont obtenu une part de cet argent destiné à la mise en œuvre de la Politique, et tous n'ont pas utilisé ces sommes de la même manière. À cet égard, nous avons constaté des pratiques distinctes d'un ministère à un autre. La plupart des ministères ont attribué cette somme au soutien à la mission globale des organismes. Quelques-uns ont choisi de hausser le financement de groupes précis et peu nantis afin d'harmoniser le soutien financier entre les groupes de même type. D'autres ont préféré répartir de manière équivalente l'allocation entre tous les organismes. De rares ministères ont plutôt choisi d'allouer leur part du 50M\$ dans le cadre de la mise en place de projets ponctuels, et d'autres en ententes de services. Finalement, bien que ce montant ne soit pas

<sup>61</sup> Pour de plus amples informations, voir l'article *Québec injecte 50 millions \$ de plus dans les organismes communautaires* (LCN, 2001) En ligne.

<<http://lcn.canoe.com/infos/national/politique/archives/2001/09/20010905-212136.html>> (page consultée le 17 juillet 2006).

<sup>62</sup>« Avec l'annonce gouvernementale que vient d'effectuer la ministre responsable de la politique d'action communautaire, Nicole Léger, nous sommes à même de comprendre que les promesses faites de consolider le secteur de la défense collective des droits ont été négligées voire oubliées. Sur un total de 2,950,000 \$, à peine 46% ira au financement de ce secteur. C'est moins que dans l'ancienne attribution du Fonds d'aide où 50% était réservé à la défense collective des droits » dans Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire Saguenay-Lac-St-Jean-Chibougamau-Chapais, *Annonce gouvernementale d'argent neuf pour le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome: la défense collective des droits bafouée* (Vitrine communautaire 02, 22 mars 2002) En ligne.

<[http://www.vitrinecommunautaire02.org/index.php?num\\_article=91&num\\_membre=7&page=7](http://www.vitrinecommunautaire02.org/index.php?num_article=91&num_membre=7&page=7)> (page consultée le 17 juillet 2006).

récurrent, d'autres ont plutôt mis en place de nouveaux programmes dans le cadre desquels les montants ont servi au financement d'organismes communautaires. Bref, le fait que ce montant n'était pas récurrent a entraîné des conséquences dans la plupart de ces décisions.

Dans certains cas, l'existence même des programmes était dépendante de cet argent additionnel. Certains ministères n'ont pas été en mesure de reconduire ces programmes après la dernière année d'allocation du 50M\$ et parfois, ces programmes n'existent plus depuis 2004-2005. D'autres ont réussi à les maintenir en trouvant des sommes à même leur ministère ou encore en réaménageant les sommes totales dédiées au financement d'organismes communautaire. Mentionnons que dans cet exercice, certains organismes ont perdu leur soutien financier en mission globale suite à l'expiration des trois ans assurant le maintien de leurs acquis.

Cette allocation d'un montant supplémentaire a donc été problématique pour certains ministères. Il semble qu'il ait régné une certaine confusion quant à la récurrence ou non de ces sommes. Si l'annonce officielle spécifie que cette somme ne sera pas reconduite au-delà des trois ans prévus, une rumeur officieuse a apparemment circulé affirmant que des pourparlers en ce sens étaient en cours.

En somme, nous remarquons que près de six ans après l'adoption de la Politique, les pratiques de financement demeurent très variables d'un ministère à l'autre. Bien que le financement en appui à la mission globale ait légèrement progressé au cours des années<sup>63</sup>, les ententes de services continuent de constituer une partie importante des structures de financement ; dans certains ministères, cette pratique ne semble d'ailleurs pas en voie de changer puisqu'on considère que c'est ce type de financement qui correspond le mieux à la mission du ministère. Certains avancent même que dans plusieurs milieux, les ententes de services exercent aujourd'hui de fortes de pression sur les structures de financement et pourraient donc devenir de plus en plus présentes. Ce constat pourra être vérifié dans les études de cas à venir. Entre temps, on peut poser la question suivante : cela va-t-il à l'encontre d'un principe important de la Politique ?

#### ***5.4 L'harmonisation des pratiques administratives : enjeux politique et administratif***

Il est inscrit dans la Politique que « La mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire commande un effort sans précédent d'harmonisation des pratiques gouvernementales »<sup>64</sup>. Dans la Politique, bien que peu explicité, l'harmonisation des pratiques réfère à la cohérence de l'action gouvernementale de même qu'à la simplification des procédures pour les organismes qui font affaire avec le gouvernement. L'idée d'un effort sans précédent semble tout à fait juste compte tenu de la très grande diversité des façons de faire qui existaient avant l'arrivée de la Politique et des contraintes qui pèsent sur les ministères et organismes gouvernementaux. L'harmonisation des pratiques constitue donc un enjeu dans la mesure où l'atteinte de cet

<sup>63</sup> Voir les 2 tableaux sur le financement dans la section 4, p. 28.

<sup>64</sup> Gouvernement du Québec, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, p. 40.

objectif pose des défis particuliers pour l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre, et également parce que cette notion peut être interprétée de diverses manières.

Selon le Cadre de référence, l'harmonisation des pratiques fait d'abord référence à l'adaptation progressive des pratiques de financement des ministères et organismes en fonction des trois modes de financement proposés dans la Politique, soit le soutien en appui à la mission globale, les ententes de service et les projets ponctuels.<sup>65</sup> Ces modes de financement « répondent à des logiques différentes » et « ont des répercussions sur toutes les étapes du traitement des demandes de soutien financier, de l'analyse initiale du dossier à la reddition de comptes »<sup>66</sup>. Toujours dans le Cadre de référence, l'harmonisation des pratiques vise plus spécifiquement le mode de soutien en appui à la mission globale puisque pour les deux autres modes de financement, les ententes de services et les projets ponctuels, les ministères conservent leur autonomie dans la façon dont ils souhaitent les utiliser. L'harmonisation des pratiques est donc un principe relativement large qui peut référer autant à la nature des programmes, à la façon d'analyser les demandes, aux mécanismes de reconnaissance ou à la reddition de comptes.

#### 5.4.1 L'harmonisation mise en pratique

Que ce soit dans les types de programmes, les modes de financement (mission globale, ententes de services, projets), ou les différents critères de reconnaissance et d'accréditation (action communautaire vs action communautaire autonome, clientèle desservie, taille, etc.), force est de constater que l'exercice d'harmonisation demeure difficile. Le Comité interministériel est considéré par plusieurs comme un lieu intéressant d'harmonisation dans la mesure où plusieurs informations sont partagées sur les pratiques et façons de faire des différents ministères. Ainsi, les ministères qui ont des relations soutenus avec les organismes ou ceux qui ont eu plus de facilité à intégrer les fondements de la Politique et de son Cadre de référence peuvent faire part de leur expérience sur certaines questions. Par exemple, différentes grilles d'analyse des organismes ou d'autres instruments développés et utilisés par certains peuvent parfois circuler auprès des membres du comité. Le SACA joue également un rôle important dans l'effort d'harmonisation par sa vision globale de la mise en œuvre, par les outils qu'il développe et par l'entremise des conseils qu'ils prodiguent aux ministères et organismes.

Toutefois, l'enjeu de l'harmonisation dépasse l'action du SACA et du Comité interministériel et de leur influence sur les pratiques gouvernementales. C'est la question de l'autonomie et de la souveraineté des ministères dans l'application – ou non – de la Politique qui est, ici, à nouveau posée. Plusieurs acteurs gouvernementaux ont souligné la difficulté d'assurer cette harmonisation. Par exemple, certains ont soulevé la difficulté de sensibiliser leurs instances à l'importance d'appliquer la Politique et le Cadre de référence. Cette problématique réfère, entre autres choses, au pouvoir parfois limité des membres du Comité interministériel au sein de leur ministère respectif et à leur difficulté de se faire entendre. Ces cas sont généralement observables dans les ministères ou

<sup>65</sup> Gouvernement du Québec, *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, deuxième partie, p. 19.

<sup>66</sup> *Id.*

organismes gouvernementaux qui n'ont pas une longue tradition de relations avec les organismes communautaires, ou dans lesquels le dossier de l'action communautaire n'occupe pas une place importante. Pour d'autres, le problème réside davantage dans la mission de leur ministère, qui correspondrait selon eux plus ou moins bien aux fondements et aux exigences de la Politique. Dans ce contexte, l'harmonisation des pratiques est un exercice difficile ou/et qui ne semble pas pertinent ou nécessaire.

Avec l'adoption de la Politique et le processus des transferts, certains ministères qui ont vu plusieurs de leurs organismes quitter vers d'autres ports d'attache ont dû abolir des programmes qui existaient depuis bon nombre d'années. D'autres ont conçu un ou des nouveaux programmes afin d'accueillir plusieurs organisations provenant de l'opération de transfert. Quelques-uns ont d'ailleurs utilisé leur part du budget de mise en œuvre à cette fin. D'autres ont préféré ne rien modifier à leurs structures de financement, jugeant que celles-ci étaient conformes à l'esprit de la Politique. En somme, il existe toujours à peu près autant de types de programmes de soutien financier qu'il existe de ministères et d'organismes gouvernementaux.

Par ailleurs, il est inscrit dans le Cadre de référence qu'il « n'est pas exclu que les ministères et organismes gouvernementaux puissent harmoniser éventuellement leurs formulaires de demande de soutien financier afin de disposer d'un outil standardisé »<sup>67</sup>. L'objectif d'une telle standardisation ne semble pas en voie de réalisation, dans la mesure où les critères d'admission aux programmes sont toujours multiples.

Nous avons remarqué que quelques-uns des ministères ayant peu modifié leurs pratiques suite à l'adoption de la Politique sont contraints par des politiques internes ou des lois, ou qu'une partie de leur financement provient du gouvernement fédéral avec des conditions restrictives. Ceci peut expliquer en partie le fait que certains ministères ou organismes procèdent davantage en ententes de services qu'en financement à la mission globale. À noter que plusieurs des organismes dans cette situation ne sont pas issus du mouvement d'action communautaire autonome.

#### 5.4.2 *Le sens à donner à l'harmonisation des pratiques*

Qu'est-ce que signifie harmoniser les pratiques gouvernementales pour les acteurs impliqués dans la mise en œuvre ? Par exemple, est-ce qu'un ministère ou un organisme qui fonctionne essentiellement par ententes de services en est un qui « n'harmonise pas ses pratiques » en fonction de la Politique ? Pour certains, le fait que ce mode de soutien soit présenté dans la Politique comme l'un des trois modes possibles rend son utilisation tout à fait légitime. Pour d'autres, dans la mesure où la Politique vise un financement « prépondérant » en appui à la mission globale, les programmes gouvernementaux devraient refléter ce principe et donc tendre vers le moins d'ententes de services possibles. Est-ce que l'harmonisation des pratiques signifie le respect intégral du Cadre de référence ?

Il semble y avoir des divergences importantes entre les ministères sur ce que devrait constituer l'harmonisation des pratiques. L'objectif d'une forme avancée de

---

<sup>67</sup>*Ibid.*, p. 32.

standardisation semble difficilement atteignable compte tenu de la très grande diversité des façons de faire et de la difficulté de les changer au sein de certains ministères et organismes. L'idée de conclure des ententes administratives entre les ministères impliqués et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale illustre la difficulté d'assurer l'harmonisation des pratiques gouvernementales depuis l'adoption de la Politique en 2001. Rappelons que ces ententes devaient en théorie être conclues au mois d'avril 2006 et qu'à ce jour, peu d'ententes ont été signées. Nous reviendrons sur les ententes administratives et d'autres outils introduits récemment ou en voie de préparation dans une version ultérieure de ce rapport portant sur la mise en œuvre au palier central.

### ***5.5 La représentation des organismes communautaires : l'enjeu de la parole collective***

Comme nous l'avons indiqué en introduction, l'enjeu de la représentation désigne le processus complexe par lequel les groupes de la base qui dispensent les services sont liés aux nombreux regroupements de tous les niveaux (locaux, régionaux, national, Comité aviseur) qui eux sont en théorie au service de leurs membres et portent leurs demandes à l'intérieur de l'appareil gouvernemental.

Depuis les années 1960, les organismes communautaires ont toujours mis en place leurs propres structures de représentation. Ces structures sont multiples et variées : elles se sont constituées et ont évolué à la fois en réponse aux dynamiques internes au mouvement et aux différentes réformes et législations du gouvernement touchant le milieu communautaire. Elles prétendent couvrir tous les champs d'action du communautaire et tous les niveaux d'intervention (local, régional, national).

Au moment de l'élaboration de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire aucune structure unitaire n'existe qui puisse prétendre représenter légitimement « tous » les organismes communautaires autonomes et encore moins « tous » les organismes communautaires au sens large du terme. La seule expérience tentée par le mouvement d'action communautaire autonome se rapprochant de cette orientation est la Coalition des organismes communautaires du Québec (COCQ) qui a vécu de 1985 à 1990.

La constitution même du Comité aviseur introduit donc une nouvelle dynamique dans la représentation au sein du milieu communautaire et devient un enjeu dans la mesure où elle « réaménage » les rapports à l'État et les rapports entre les structures de représentation déjà existantes du milieu communautaire. Le Comité aviseur devient en effet un lieu de rencontre inédit entre 22 secteurs de l'action communautaire autonome rassemblant de nombreux regroupements nationaux, sectoriels et intersectoriels, même si les identités sectorielles ne correspondent pas parfaitement aux 22 instances représentées au Comité interministériel. Cette situation d'unité apparente ne s'était jamais produite auparavant et elle est une conséquence directe de la mise en place du SACA dans l'appareil gouvernemental. Certains y voient un « téléguidage » forcé par le gouvernement, d'autres une stratégie déployée par le mouvement d'action communautaire autonome pour participer activement et avec efficacité à l'élaboration de

la politique. Le Comité aviseur a dû composer avec les tensions inévitables issues de cette rencontre d'acteurs diversifiés quant à leur histoire, leur culture, leurs orientations politiques, leurs stratégies et leurs revendications. Ces tensions iront parfois jusqu'à contester sa légitimité comme interlocuteur unique dans les travaux entourant l'élaboration de la Politique et sa mise en œuvre.

Il a toujours été clair pour le mouvement d'action communautaire autonome que le Comité aviseur représentait le mouvement uniquement aux fins de cette politique et pas pour toutes les autres questions ou enjeux sociopolitiques qui le concernent. Les structures autonomes du mouvement (regroupements et tables de concertation, sectoriels et intersectoriels, aux paliers locaux, régionaux et national) devaient donc continuer d'exister sur leurs propres bases et ces acteurs devaient poursuivre leur travail politique auprès de l'État. Même si parfois perçus par des acteurs gouvernementaux comme un « dédoublement » de la représentation, ces regroupements ont tous des missions propres et des vis-à-vis gouvernementaux différents. Cela dit, leur multiplicité soulève certaines contradictions pour certains groupes. Par exemple, au moment de l'adoption de la Politique, leurs regroupements nationaux pouvaient inscrire leur dissidence tandis que leur regroupement régional intersectoriel appelait à l'adoption. Plus tard, le rattachement à un port d'attache unique a posé le même genre de difficulté : des groupes locaux refusaient le transfert, appuyés par leur Table régionale mais contestés par leur regroupement provincial.

Rappelons que le Comité aviseur, même s'il est l'interlocuteur privilégié pour ce qui concerne la mise en œuvre de la Politique, ne représente pas tous les organismes communautaires. En fait, il consacre la distinction historique entre l'action communautaire et l'action communautaire autonome<sup>68</sup> en ce qu'il refuse aux regroupements qualifiés de « non autonomes » d'y siéger comme membres, un refus que d'aucuns continuent de contester. La Table de concertation de l'action communautaire doit normalement représenter, aux fins de la mise en œuvre, les acteurs communautaires considérés « non autonomes » et ainsi exclus du Comité aviseur. Mais il reste qu'un nombre inconnu et peut-être même des catégories d'organismes communautaires ne sont pas représentés et demeurent invisibles dans le contexte de la Politique. Ceci est à vérifier et la pertinence de leur reconnaissance à explorer.

Enfin, malgré leur appartenance à une structure de représentation régionale ou nationale, plusieurs groupes locaux se sont toujours prévalus de leur autonomie pour s'adresser directement à leur député de comté, à leur agent de développement, au SACA, au ministre responsable de la Politique ou même au Premier ministre. Ces situations amènent souvent les acteurs gouvernementaux à insister sur « l'écart » entre la base et les dirigeants/permanents qui les représentent.

En résumé, si le Comité aviseur remplit une fonction de représentation du milieu communautaire auprès de l'État, sa représentativité de l'ensemble des acteurs communautaires est toujours à (re)construire et à négocier avec des acteurs qui tiennent à conserver leur autonomie et leur liberté de positionnement face à une structure qui reste dépendante de la reconnaissance de l'État. Par ailleurs, il ne faudrait pas oublier que les

<sup>68</sup> Voir les critères du présent rapport à la section 4.  
Document de travail pour fins de consultation

5000 organismes répertoriés par le SACA ne représentent pas l'ensemble du milieu communautaire au Québec : il s'agit uniquement des groupes financés par l'État québécois ; beaucoup d'organismes locaux n'entretiennent aucun lien avec l'État. Certains refusant de le faire pour des raisons d'orientations politiques et de stratégies d'action tandis que d'autres ont d'autres sources de financement ou ne réclament pas de financement afin de remplir leur mission. Peu importe la raison, ces groupes ne sont pas présents aux différents échelons des structures de représentation. Cela ne veut pas dire que la Politique a peu de signification pour eux mais cela reste à vérifier.

Nous avons soulevé l'enjeu de la représentation puisque la Politique, autant dans son esprit que dans sa pratique (processus de transfert, mise en place de mécanismes de concertation/consultation) a un effet sur la façon dont les diverses composantes du milieu communautaire s'organisent et portent leurs demandes auprès gouvernement. Comme nous l'avons mentionné, la composition du Comité aviseur et ses critères d'adhésion/exclusion sont parfois contestés. Étant donné le rôle important qu'il joue dans la mise en œuvre de la Politique, une telle situation apparaît importante à considérer. Par ailleurs, doit-on considérer comme problématique une situation dans laquelle des organismes de la base, suite à l'opération de transfert, se retrouvent dans des ministères ou organismes différents des regroupements qui les représentent ? Cela a-t-il un effet sur le niveau de connaissance, d'appropriation et/ou d'utilisation de la Politique par les groupes de la base ? D'ailleurs, certains ont soulevé le niveau de connaissance souvent limité des groupes de la base concernant la Politique. Cela constitue-t-il un problème de la mise en œuvre ? Des réponses plus précises à ces questions émergeront des études de cas dans les différents champs où nous serons en mesure de saisir plus finement ces dynamiques.

## Conclusion

Ce rapport, réalisé à l'issue d'une première lecture des données recueillies lors de la première phase de l'évaluation qualitative et formative de la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, nous a permis de constater la complexité de sa mise en œuvre et de mettre en lumière les défis importants qu'elle pose aux 22 ministères et organismes et aux 5000 groupes touchés et leurs représentants. Nonobstant cette complexité, un certain nombre d'enjeux transversaux sont ressortis de nos entrevues et lectures et nous avons tenté ici de les identifier, avant d'en faire une analyse plus en profondeur durant les prochains mois. Nous procéderons notamment à des études de cas dans des champs variés ce qui permettra d'étudier la manifestation de ces enjeux – et de d'autres qui peuvent toujours émerger au fur et à la mesure de l'avancement de nos travaux - dans des conditions diverses.

Avant d'aborder ces défis, il importe toutefois de souligner que nous avons découvert une grande mobilisation de la part des acteurs rencontrés derrière la Politique. Que ce soit au SACA, dont le professionnalisme, la disponibilité et l'engagement ont été soulignés par plusieurs; au Comité interministériel, dont plusieurs répondants démontrent un fort engagement envers l'action communautaire; ou au Comité aviseur, qui travaille depuis le départ pour favoriser la mise en œuvre de la Politique dans le milieu communautaire, l'ensemble des acteurs ont démontré un intérêt soutenu pour cette Politique.

Parmi les défis identifiés, deux grandes difficultés semblent ressortir et englobent presque tous les enjeux de la mise en œuvre de la Politique qui ont ressortis jusqu'à maintenant : l'harmonisation des pratiques et l'interprétation des principes, orientations et engagements annoncés dans la Politique.

Notons tout d'abord la difficulté d'assurer l'*harmonisation des pratiques* et l'application des principes de la Politique et des balises du Cadre de référence dans certains ministères et organismes. Plusieurs facteurs interviennent dans la capacité des ministères et organismes à se conformer entièrement à la Politique : la mission du ministère qui cadre plus ou moins bien avec les principes de la Politique ; les autres politiques internes ou les lois qui ont préséance sur la Politique ; le fait que le dossier de l'action communautaire soit marginal par rapport aux autres activités d'un ministère ; certaines difficultés à sensibiliser les instances politiques et administratives à l'importance de la Politique dans certains ministères. À ces contraintes s'ajoutent celles de nature conjoncturelle comme un changement de ministre qui peut retarder certaines actions ou un changement de gouvernement qui peut occasionner une réinterprétation de certains principes. Nous avons été à même de constater que l'ensemble de ces contraintes pèse de façon importante sur la mise en œuvre de la Politique.

Il y a ensuite le défi que l'on pourrait nommer celui de l'*interprétation*. À l'instar de toute politique, celle-ci énonce un certain nombre de principes, d'orientations et d'engagements assez généraux. Bien qu'il existe un Cadre de référence qui vient spécifier certains d'entre eux, il n'en demeure pas moins que plusieurs aspects sont encore sujets à des divergences d'interprétation, que ça soit entre les milieux communautaire et gouvernemental, entre des ministères ou entre des organismes différents. La distinction

entre action communautaire autonome et action communautaire au sens large, une des idées maîtresses de la Politique, est-elle toujours significative? Que signifie exactement « l'harmonisation des pratiques »? A-t-on atteint ou est-on en voie d'atteindre un financement « prépondérant » en appui à la mission globale ? La réponse à ces questions, comme à bien d'autres de cette nature, peut différer de manière assez importante d'un acteur à l'autre. Cela mène à des compréhensions différentes sur des aspects pourtant importants de la Politique et l'évaluation de sa mise en œuvre selon les objectifs devient en soi relativisée.

En somme, les défis identifiés illustrent la difficulté, dans la mise en œuvre de ce genre de politique, à trouver l'équilibre entre des principes et des balises suffisamment structurants pour atteindre l'effet recherché, et la nécessaire latitude des ministères et organismes dans leur application. Comme dans toute politique qui touche un grand nombre d'acteurs, il y a toujours un aspect de « bricolage », c'est-à-dire de construction de sens et d'actions par les acteurs impliqués, en fonction des contraintes auxquels chacun d'entre eux est soumis dans le cadre de son travail. Les objectifs et les motivations des acteurs, de même que les contraintes qui pèsent sur eux sont nombreux. Dans cette perspective, une certaine forme de réalisme semble nécessaire, une harmonisation « parfaite » des pratiques étant un objectif irréaliste. Cependant, des marges de manœuvre existent dans chacun des ministères et c'est sur celles-ci que les acteurs doivent continuer à influencer.

*La suite ...*

Au-delà de ses aspects descriptifs, le présent rapport soulève un certain nombre d'enjeux et de questions. Ces enjeux et questionnements sur la mise en œuvre au niveau central doivent selon nous faire l'objet de discussions entre l'ensemble des acteurs concernés. Comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises, cette première lecture des données recueillies jusqu'à présent nous a amené à constater la grande complexité du processus de la mise en œuvre, complexité qui sera explorée en plus de profondeur dans le cadre des études de cas sectoriels à venir. Dans ce contexte, il est important que les acteurs qui liront ce rapport nous fassent part des précisions, des ajouts, des corrections, des critiques et des suggestions qu'il soulève pour eux. C'est dans cette optique que ce rapport a été construit, c'est-à-dire qu'il se veut un document « vivant » qui sera développé et étoffé au fil des commentaires qui nous seront communiqués. Une telle démarche est conforme à l'esprit de l'évaluation formative, c'est-à-dire un processus interactif entre les acteurs et les évaluateurs afin d'assurer une meilleure compréhension de part et d'autre de la mise en œuvre et de son évolution.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> L'outil principal pour la communication des commentaires sera par l'entremise du site internet de la recherche, [www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com), dans lequel les acteurs pourront trouver un espace de discussion spécifique au rapport, de même que les coordonnées des membres de l'équipe de recherche. Toutes les coordonnées de l'équipe d'évaluation qualitative de la mise en œuvre de la Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire autonome se trouvent en annexe à ce document.

## Bibliographie

Comité aviseur de l'action communautaire autonome (1998), *Déclaration des organismes d'action communautaire autonome*, Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome du Québec.

Comité aviseur de l'action communautaire autonome (2001), *Avis du Comité aviseur concernant le document de travail du 12 avril 2001 sur le projet de politique gouvernementale « L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec »*, Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome du Québec.

Comité aviseur de l'action communautaire autonome (2002), *Avis du Comité aviseur concernant la consultation sur les transferts des organismes d'action communautaire autonome*, Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome du Québec.

Comité aviseur de l'action communautaire autonome (2003), *Avis du Comité aviseur concernant le cadre de référence sur les balises nationales de la politique gouvernementale sur l'action communautaire*, Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome.

Comité aviseur de l'action communautaire autonome du Québec (2004), *Analyse du Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire et du Cadre de référence en matière d'action communautaire*, Montréal : Comité aviseur de l'action communautaire autonome du Québec.

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

Gouvernement du Québec (2001), *Plan de mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, Québec : Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec.

Gouvernement du Québec (2002), *Bulletin d'information sur la politique gouvernementale. L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, Québec : Secrétariat à l'action communautaire autonome, juillet 2002.

Gouvernement du Québec (2004), *Cadre de référence en matière d'action communautaire*, Québec : Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec.

Gouvernement du Québec (2004), *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire*, Québec, Secrétariat à l'action communautaire autonome.

Gouvernement du Québec (2005), *État de situation de l'intervention gouvernementale en matière d'action communautaire*, édition 2004-2005, Québec : Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec.

Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, *Présentation*, (2006) En ligne. <<http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/informations-generales/presentation.asp>> (page consultée le 17 juillet 2006).

Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, *Réalisations suite à la politique gouvernementale*, (2002-2003) En ligne. <<http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/action-communautaire/realisations.asp>> (page consultée le 17 juillet 2006).

## Annexe 1

### Le Secrétariat à l'Action Communautaire Autonome du Québec

#### Mandats généraux<sup>70</sup>

- Administrer le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome, dont le financement représente 5% des bénéfices nets des casinos d'État et des commerces qui y contribuent ainsi que gérer les crédits supplémentaires octroyés lors de la mise en œuvre de la Politique gouvernementale sur l'action communautaire.
- Émettre des avis sur le soutien gouvernemental qui doit être accordé aux organismes communautaires.
- Agir à titre de fiduciaire et d'agent payeur pour le compte du Secrétariat à l'aide humanitaire internationale du ministère des Relations internationales. Le financement est assuré par la Société des loteries du Québec à raison de 1% des bénéfices nets des casinos d'État.
- Contribuer au financement de l'action communautaire aux ressources gouvernementales, notamment en les informant et en les orientant dans leurs démarches.
- Assurer une meilleure connaissance de l'action communautaire et de l'action bénévole au Québec, à la fois dans l'appareil gouvernemental ainsi que dans la population en général.
- Administrer l'attribution du prix Hommage bénévolat-Québec.
- Coordonner l'ensemble des travaux qui visent la mise en œuvre de la Politique gouvernementale L'action communautaire : Une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec, notamment les travaux du Comité interministériel sur l'action communautaire, les travaux de la Table de concertation et les travaux du Comité aviseur de l'action communautaire autonome.
- Évaluer la mise en place de la Politique gouvernementale L'action communautaire: Une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec.

Avec l'adoption de la Politique, ses principaux mandats sont les suivants<sup>71</sup> :

- De coordonner les travaux du Comité interministériel afin d'assurer le respect des orientations gouvernementales
- D'axer la mission du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome sur le soutien à la défense collective des droits.

<sup>70</sup> Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, *Mandats*, (2005) En ligne. <<http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/informations-generales/mandat.asp>> (page consultée le 17 juillet 2006).

<sup>71</sup> Gouvernement du Québec, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, p. 41.

- De mettre en place une Table de concertation comme lieu de rencontre des représentants de l'ensemble des secteurs du milieu communautaire dans le cadre des travaux de la mise en œuvre de la Politique.
- D'élaborer une stratégie gouvernementale de gestion et de diffusion de l'information relative aux programmes gouvernementaux et d'accès à l'information de base pour tous les bailleurs de fonds gouvernementaux s'adressant à un même groupe d'organismes communautaires.
- De gérer le 50M\$ affecté à l'implantation de la Politique.
- De réalisera l'événement « Hommage Bénévolat-Québec » en collaboration avec la FCABQ.

## Annexe 2

### Le Comité interministériel

#### Composition

Les dix ministères et organismes gouvernementaux ayant contribué à l'élaboration de la Politique lors du premier Comité interministériel sont les suivants<sup>72</sup> :

- Secrétariat de l'action communautaire du Québec
- Ministère de la Santé et des Services sociaux
- Ministère de l'Éducation
- Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
- Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
- Ministère de la Famille et de l'Enfance
- Ministère des Régions
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
- Emploi-Québec
- Secrétariat à la condition féminine

Depuis septembre 2001, se sont ajoutés les ministères et organismes gouvernementaux suivants :

- Ministère du Développement économique, Innovation et de l'Exportation (2 directions)
- Secrétariat à la jeunesse
- Secrétariat des affaires autochtones
- Ministère de la Justice
- Office des personnes handicapées du Québec
- Office de la protection du consommateur
- Ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (Direction Famille et Condition féminine)
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
- Ministère de la Sécurité publique (2 directions : criminalité et prévention; services correctionnels)
- Fonds d'aide à l'action communautaire autonome
- Ministère des Relations internationales
- Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (Éducation ainsi que Sports et Loisirs)
- Ministère de la Culture et des Communications

#### Mandats<sup>73</sup>

- participer, en collaboration avec le SACA, à toutes les tâches relevant de la mise en œuvre de la Politique : divers travaux relatifs aux modes de soutien financier, à la simplification et à l'harmonisation des pratiques administratives, à la reddition de comptes, à l'élaboration des nouveaux programmes du Fonds

<sup>72</sup> Il est à noter que l'appellation de certains ministères a été modifiée depuis.

<sup>73</sup> Gouvernement du Québec, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, p. 41-42.

d'aide à l'action communautaire autonome, à la mise en place d'outils ou de mécanismes devant faire connaître les balises nationales à tous les échelons de l'administration gouvernementale, ou de tout autre appui à fournir aux ministères et aux organismes gouvernementaux dont l'administration est déconcentrée ainsi qu'à toute autre matière relevant de l'application de la Politique.

- de soutenir le SACA dans les travaux en rapport avec sa mission horizontale.
- de produire un plan consolidé intégrant l'ensemble des plans d'action élaborés par chacun des ministères et des organismes gouvernementaux interpellés par la mise en œuvre de la Politique.

## Annexe 3

### Le Comité aviseur de l'action autonome du Québec

#### Secteur

- Action bénévole
- Environnement
- Défense des droits
- Formation
- Famille
- Loisirs
- Autochtones
- Femmes
- Personnes handicapées
- Communications
- Jeunes
- Consommation
- Éducation à la solidarité internationale
- Logement
- Réfugiés, personnes immigrantes et communautés ethnoculturelles

#### Regroupements nationaux multisectoriels

- Coalition des tables régionales d'organismes communautaires
- Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec
- Table des fédérations et organismes nationaux en éducation populaire autonome
- Table des regroupements provinciaux d'organismes communautaires et bénévoles,
- Santé et services sociaux
- Table nationale des Corporations de développement communautaire.

#### Type de collaboration

La Politique sollicite la collaboration du Comité aviseur pour des travaux très précis<sup>74</sup> :

- Définition du mode de soutien financier à l'action communautaire autonome;
- Définition de la nouvelle mission du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome allant jusqu'à

la gestion des sommes qui y sont rattachées [...] le gouvernement se montrant disposé (...) à ce que des représentants du Comité aviseur soient étroitement engagés dans le processus menant à l'approbation des demandes de soutien financier présentés au Fonds.<sup>75</sup>

- Élaboration des principes de reddition de comptes et d'évaluation;
- Efforts de simplification des pratiques gouvernementales.

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 45.

## Annexe 4

### Équipe d'évaluation

#### Responsable

Deena White, Sociologie  
 Centre de recherche sur les politiques et le développement social (CPDS)  
 Université de Montréal  
[deena.white@umontreal.ca](mailto:deena.white@umontreal.ca)  
 (514) 3443-7885

#### Coordination

Lorraine Guay	<a href="mailto:lorraine.guay@umontreal.ca">lorraine.guay@umontreal.ca</a>	(514) 343-6111 poste 1-4928
Francis Garon	<a href="mailto:francis.garon@umontreal.ca">francis.garon@umontreal.ca</a>	(514) 343-6111 poste 1-1261

#### Co-chercheurEs

Gérard Boismenu, Science politique et CPDS, Université de Montréal  
 Céline Mercier, Centre de réadaptation Lisette Dupras et Médecine sociale et préventive, UdeM  
 Pascale Dufour, Science politique et CPDS, Université de Montréal  
 Carole Lévesque, INRS - Urbanisation, culture et société  
 Éric Montpetit, Science politique et CPDS, Université de Montréal  
 Caroline Patsias, Département d'Histoire et des Sciences politiques, Université de Sherbrooke  
 Lourdes Rodriguez del Bario, École de Service social, Université de Montréal  
 Daniel Salée, School of Community and Public Affairs, Concordia University

#### Collaborateurs /trices

Marcelle Dubé, Service social, UQAC  
 Suzanne Garon, Service social, Université de Sherbrooke  
 Dominique Masson, Sociologie, Université d'Ottawa  
 Jean-François René, Travail social, UQAM

#### Équipe de recherche

Paula Brum Schäppi  
 Sébastien Chartrand  
 Julie Dufresne  
 Renaud Goyer  
 Johanne Lachance  
 Éric Lefrançois

#### Adresse

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

[www.evalprsac.com](http://www.evalprsac.com)  
 Forum de réaction et de discussion